

**CENTRO UNIVERSITÁRIO AUTÔNOMO DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

ROSA MARIA ALVES PEDROSO

**A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ABORDAGEM A
PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA ATRAVÉS DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS**

CURITIBA

2016

ROSA MARIA ALVES PEDROSO

**A CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ABORDAGEM A
PARTIR DOS PRINCÍPIOS DA EFICIÊNCIA E DA BOA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA ATRAVÉS DA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de mestre do Programa de Mestrado em Direito, área de concentração Direitos Fundamentais e Democracia, linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais de Democracia, do Centro Universitário Autônomo do Brasil.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Adriana da Costa
Ricardo Schier

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

ROSA MARIA ALVES PEDROSO

A concretização dos direitos fundamentais: uma abordagem a partir dos princípios da eficiência e da boa administração pública através da contratualização de resultados

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito, pelo programa de pós-graduação do Centro Universitário Autônomo do Brasil, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier

Membros:

Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem (PPGD PUCPR)

Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (PPGD UNIBRASIL)

*À memória de meus avós Sebastião e
Iracema Ferreira de Souza Bello que
moram para sempre no meu coração.*

AGRADECIMENTOS

Os momentos não chegam nunca tarde, nem cedo, chegam à hora deles, não à nossa.

(Saramago, A Caverna)

Quando li "A Caverna" de Saramago destaquei do livro esse parágrafo e guardei-o para mim. Desde então, tem sido o mote a orientar a minha vida, demandando-me apenas paciência e observação no vai-e-vem desses momentos. Assim, dentre outros, o momento do mestrado chegou: nem cedo, tampouco tarde, no momento certo.

Nesta oportunidade, porque contribuíram para esse momento acontecer, minha homenagem e gratidão, em primeiro lugar, às minhas filhas, Silvia, Marília e Luciana, motivo do meu maior orgulho, a quem dedico a vitória da partida e da chegada. Feliz inversão: é a mãe que se inspira nas filhas... haverá no mundo privilégio maior?

Também estendo a homenagem e agradeço profundamente aos queridos genros/filhos William e Guilherme, pelo incentivo e pela colaboração.

Agradeço a meus pais, Alcinda e Luiz Renato, que sempre me acharam "formidável" e acreditaram sempre em mim.

Também a minha irmã Maria Lucia e sua/minha linda e querida família, fontes de inspiração e incentivo.

Agradecimento especial a Mauricio Eduardo, companheiro querido desses momentos, pela compreensão, apoio e carinho que tornaram a jornada mais leve.

Agradeço com imensa alegria o companheirismo e a amizade dos colegas de Pablo de Olavide: Paulo, Teresa, Juliane e Ariadne, cuja convivência alegre e afetuosa ficará para sempre em minhas lembranças.

Agradeço a meus colegas na Procuradoria-Geral do Município de Curitiba, Regina Seixas, Valéria Hauare, Vera Bittencourt e Paulo de Tarso C. Santos pelo generoso apoio, a Carlos Antonio Lesskiu e a José Carlos do Nascimento pelo incentivo e a Claudine Camargo por confiar e torcer sempre por mim.

Meu agradecimento às minhas amigas do colégio Sion, pelo apoio carinhoso e o incentivo constante, fruto de uma valiosa amizade, de longa data.

Sou grata, igualmente, aos membros do Conselho Superior da PGM, que aprovaram o custeio financeiro parcial do mestrado pelo Fundo Especial da PGM.

Minha imensa gratidão aos professores da Unibrasil, professores doutores Rosalice Fidalgo Pinheiro, Paulo Ricardo Schier, Marcos Augusto Maliska, Laura Jane Ribeiro Garbini Both, Eduardo Biacchi Gomes, Octavio Campos Fischer e Ana Lucia Pretto Pereira, que tanto contribuíram para o meu aperfeiçoamento.

A Daniel Hachem, meu agradecimento pela generosa colaboração na bibliografia deste trabalho.

Agradeço à Unibrasil pela oportunidade que tive em participar do curso de *Teoría Crítica de los Derechos Humanos* na Universidade Pablo de Olavide, onde pude dar sequência aos estudos da obra de Herrera Flores e aproveitei para render um tributo ao mestre, que tanto me impressionou. Flores me foi apresentado no mestrado, nas aulas de Metodologia e Teoria Crítica de Direitos Humanos, ministradas pela professora doutora Rosalice Fidalgo Pinheiro. Lembro que, na primeira aula, quando se fazia a divisão dos textos para apresentação dos alunos nas aulas seguintes, vi o rosto da professora se iluminar ao mencionar o nome de Flores, autor de um dos artigos por ela selecionados. Foi o que bastou para eu correr escolhê-lo. Era um daqueles momentos na vida acadêmica em que a intuição abraça a sorte e por sua vez a grande descoberta. Era o momento de descobrir um pensador atual – e preciso. Li com atenção o texto e um misto de entusiasmo e encantamento aflorou com vigor na

leitura de cada pensamento de Flores, de cada ideia, ao mesmo tempo que me impressionava o respeito que desfrutava ele no meio acadêmico, nacional e internacionalmente. E, nesse entusiasmo, passeamos em sonho juntos por Sevilha, passamos pelas portas da Giralda, entramos no Alcázar. Atravessamos mais tarde a ponte para Triana, vagamos pela *calle* Bettes, a beira do Guadalquivir... Era um momento de descoberta pessoal, intelectual, que me abria portas para seguir a pesquisa a qual já tencionava fazer. Ao final do estudo/passeio, fui descobrir que Herrera Flores havia falecido em 2009. Sua partida prematura não eliminava o poder de sua mensagem e sua obra se conservava mais viva do que nunca. Mas isso naquele momento não aliviou a tristeza que tomou conta de mim. Já o considerava tão próximo. Desse modo, o mais sábio seria render um tributo ao pensador, utilizando seu pensamento para dar base à minha pesquisa e mostrar como, academicamente, o pensamento teórico pode ganhar ainda mais força com o resultado prático dele advindo. Felizmente, pude constatar sua forte presença quando estive em Sevilha, em janeiro do ano seguinte. Ali reencontrei Flores, de certo modo, e pudemos continuar nosso passeio no desfile do Dia de Reyes, nos corredores da Universidade, nas estantes da Biblioteca, sobretudo nas aulas, nas quais o mestre era constantemente citado, naquele inverno frio de Sevilha.

Agradecimento especial a Estefânia Maria de Queiroz Barbosa, minha primeira orientadora, pela generosidade na orientação e acolhida no mestrado e, igualmente, minha especial gratidão à sua sucessora, Adriana da Costa Ricardo Schier, que leu com carinho, atenção e afincou essas linhas que seguem, em dedicada e magistral orientação.

Mais do nunca, sou grata a Deus, que me acompanhou e me deu a força necessária para realizar essa caminhada, que tanto enriqueceu minha vida e espírito.

Ninguém pode mostrar o caminho a seguir, pois todos somos animais culturais que atuamos a partir de nossas respectivas crenças e desejos [...] Contudo, o que podemos fazer, sim, é acender as luzes que iluminam os caminhos e procurar os materiais necessários para que mulheres e homens que compõem, plural e diferenciadamente, a ideia de humanidade construam seus próprios caminhos por onde transitar e habitar.

Joaquín Herrera Flores

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo mostrar como a contratualização de resultados pode ser benéfica para a administração pública. O trabalho parte de uma questão maior, que é a dos direitos fundamentais como dimensão dos direitos humanos, tendo como fulcro o pensamento do sevilhano Joaquín Herrera Flores, aliado à visão de Robert Alexy. Discute-se, em particular no caso brasileiro, como o Direito tem tratado a questão da efetivação dos direitos fundamentais e propõe-se uma leitura à luz dos princípios da eficiência e da boa administração pública. Parte-se da premissa de que a manutenção da existência de Estado Social e Democrático de Direito passa, necessariamente, pelo aperfeiçoamento da Administração Pública, de seus instrumentos e fundamentos jurídicos. Por fim, mostra-se, com um caso concreto, o da Procuradoria-Geral do Município de Curitiba, que optou em um dado momento por essa prática, como a contratualização de resultados pode ser um instrumento útil tanto para o administrador quanto (e principalmente) para o cidadão, na medida em que, uma vez planejadas as ações da Administração, após a eleição de prioridades e estabelecidas as metas que se pretenda atingir, é possível obter a concretização dessas ações e o consequente acesso da população aos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direitos fundamentais. Princípio da eficiência. Princípio da boa administração pública. Contratualização de resultados.

ABSTRACT

The purpose of this dissertation is to demonstrate how the contractualization of results can be beneficial to the public administration. The research starts at a larger issue, which is the definition of fundamental rights as a dimension of human rights, based on the works of Sevillan Joaquín Herrera Flores, along with the views of Robert Alexy. Particularly in the Brazilian case, we discuss how the Law has dealt with the matter of effectuation of fundamental rights, and we propose a reading in light of the efficiency and good public administration principles. The research departs from premise that the continued existence of the Social and Democratic Rule of Law necessarily involves the improvement of public administration, its instruments and legal bases. Lastly, we show, based on casework from the Office of the Curitiba City Attorney, how the contractualization of results can be a useful instrument for both the administrator and, especially, citizens in the concretion of fundamental rights, in that, once the Administration's actions are planned, after the selection of priorities and definition of goals, it is possible to achieve the implementation of these actions and the consequent access to fundamental rights by the population.

Keywords: Fundamental rights. Efficiency principle. Good public administration principle. Contractualization of results.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DIREITOS FUNDAMENTAIS	15
1.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO DIMENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA VISÃO DE HERRERA FLORES E ROBERT ALEXY	15
1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	27
1.3 A (NÃO) EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	40
2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	48
2.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA.....	48
2.2 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	55
2.3 A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIO E DIREITO	62
3 A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	73
3.1 GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA	73
3.2 A GESTÃO (CONTRATUALIZAÇÃO) DE RESULTADOS E O CONTRATO DE GESTÃO	75
3.3 CASO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA: A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO.....	86
CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS	97

INTRODUÇÃO

Tratar da concretização dos direitos fundamentais¹ requer, acima de tudo, sonhar. Sonhar e buscar um mundo melhor, traçar planos e empenhar esforços à sua realização.

A Administração Pública, por natureza, como executora das políticas públicas é a responsável principal pela realização desses direitos, para que estes não apenas planem e parem na esfera dos sonhos.

O administrador público, contudo, nem sempre detém o conhecimento necessário para gerir tão importante empreitada e, mesmo com boas intenções, muitas vezes a efetividade dos projetos se perde no meio do caminho.

Nesse contexto de dificuldades, de carência de capacitação técnica dos gestores, a proposta da utilização de instrumentos oriundos da atividade privada pode apontar para uma solução.

Esta constatação surgiu, para a autora, tempos atrás em experiência profissional na Procuradoria-Geral do Município de Curitiba. Naquela oportunidade, a função exercida demandava habilidades de gestão. Além disso, a Prefeitura de Curitiba, alinhada à vanguarda do modelo de gestão implementado no governo de Minas Gerais, estabeleceu um programa de administração que conduzia o gestor de cada um de seus órgãos à construção de metas próprias, para garantir a implementação do Plano de Governo.

Foi neste momento que a contratualização de metas se apresentou como um instrumento que poderia aprimorar e proporcionar grandes benefícios não apenas para a gestão pública, mas para toda a cidade de Curitiba. Caberia uma pequena digressão aqui, lembrando que a cidade de Curitiba já fora (re)conhecida pela implantação de várias políticas de bons resultados, independentemente do partido ou do governo, como foi o plano diretor nos anos 1960 e a implantação de um serviço de transporte público que, se hoje necessita de mais uma vez modernização, já foi modelo para outras cidades mundo afora, como é o caso de Bogotá, capital colombiana. Bem compreendidas as possibilidades do mecanismo que dá título a

¹ A referência que aqui se faz à "concretização dos direitos fundamentais" diz respeito à sua efetivação mediante a atuação da Administração Pública, principal implementadora desses direitos, na visão desse trabalho. Portanto, não se está a referir, aqui, à concretização dos direitos fundamentais da qual alude Friedrich Muller em sua Teoria Estruturante do Direito.

esta dissertação, tem-se o momento de avançar nas práticas da boa administração, sempre tendo em vista o bom resultado para o cidadão. A cidade cresceu, tanto no interior de seus limites geográficos quanto no seu entorno, afinal, e necessita de novas formas de pensar a administração e seus resultados, internamente, nos órgãos ligados à Prefeitura Municipal, e fora dela, no dia a dia do cidadão.

Isso tudo porque o que se verifica, na realidade, é que a ausência de uma cultura de planejamento de médio e longo prazos e as dificuldades ocasionadas pela falta de um alinhamento interno de suas ações e programas impedem que a Administração Pública opere uma gestão eficiente, hábil a traduzir em ações efetivas as políticas públicas.

Essa constatação, aliada aos ventos da contemporaneidade, aponta para a necessidade de um aperfeiçoamento contínuo do modelo de Administração Pública no Brasil e o grande desafio que se impõe pode ser traduzido na seguinte questão: como tornar mais eficiente e efetivo o desempenho da Administração Pública, para possibilitar uma melhor resposta ao cidadão e a plena implementação das políticas públicas, considerando que a Administração Pública e o direito administrativo são meios de concretização dos direitos fundamentais ?

Os direitos fundamentais, entendidos como o viés interno dos direitos humanos no plano internacional, devem ter sua fruição assegurada à população.

Entende-se que, para contornar os obstáculos existentes e obter um desempenho consentâneo à sua tarefa de concretização dos direitos fundamentais sociais, assegurando vida digna à população, é necessário que a máquina administrativa lance mão de técnicas e instrumentos de gestão mais profissionais, menos burocráticos (na acepção negativa que a palavra "burocracia" pode adquirir), que possibilitem a aferição e a avaliação dos rumos da gestão e de seu grau de eficiência.

O presente trabalho visa demonstrar que uma das formas de tornar mais eficiente a atuação da Administração Pública consiste exatamente na adoção de instrumentos de gestão oriundos do setor privado, em especial a contratualização de resultados.

Contudo, mister esclarecer que a contratualização à qual alude esse trabalho não preconiza um tratamento agressivo ao estabelecimento de metas pela Administração e ao seu cumprimento, conforme se criticou no gerencialismo de modelo neoliberal. Ao contrário, deve ser compreendida como uma ferramenta técnica, facilitadora do

planejamento e hábil a traduzir o comprometimento da gestão pública com a população, destinatária das políticas públicas.

Para falar da concretização dos direitos fundamentais sociais pela Administração Pública, necessário penetrar na temática dos próprios direitos, de forma a verificar a sua aplicabilidade.

Para introduzir este tema, foi escolhido como marco teórico a teoria crítica dos direitos humanos de Joaquín Herrera Flores, por sua atualidade e visão da contemporaneidade. Para ele, os direitos humanos constituem processos de luta pela dignidade e representam o resultado, sempre provisório, daquilo que os cidadãos obtêm para ter acesso aos bens necessários para a vida. Essa luta, porém, não ocorre apenas com violência. Os âmbitos da interpretação e da aplicação do Direito, assim como a atividade executiva, são todos espaços nos quais se pode almejar uma maior proteção de direitos. O pensador de Sevilha, dessa forma, contribuiu enormemente para embasar a dissertação que ora se lê.

A partir das lições de Herrera Flores, considera-se também a teoria de Robert Alexy, para quem os direitos fundamentais devem ser compreendidos como princípios e, por consequência, como mandamentos de otimização.

Estes fundamentos abrem espaço para a introdução teórica dos princípios constitucionais da eficiência e da boa administração pública. Estes direitos fundamentais, compreendidos na sua melhor luz, justificam a contratualização de resultados. É esta a ordem de argumentos que pauta a presente dissertação.

Definidas as premissas teóricas e práticas do trabalho, esta dissertação está assim dividida: no capítulo 1, apresenta-se certo questionamento de Joaquín Herrera Flores em relação aos direitos humanos. Incorpora-se o raciocínio de Herrera Flores, segundo qual os direitos humanos constituem processos de luta pela dignidade do sujeito. Aponta como, para o pensador, a luta pelos direitos são situações historicamente marcadas mas provisórias, e por isso constantes na busca pela dignidade humana. Desse modo, já se prepara o território para se pensar como o administrador público pode auxiliar nessa busca, respondendo aos anseios da população, amparado pelo Direito.

Para chegar a esta conclusão, serão abordados inicialmente os direitos fundamentais ancorados na perspectiva da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, segundo a ótica de Joaquín Herrera Flores, complementada pela teoria dos direitos fundamentais de Robert Alexy e o tratamento desses direitos no Brasil.

No capítulo 2, discute-se o que é/seria a boa administração pública e quais são seus limites no Brasil. Mostram-se como são tratados teoricamente – e como são recebidos no país pelos teóricos que se debruçam sobre o assunto – os princípios da eficiência e da boa administração pública, pela importante correlação que apresentam com o tema da pesquisa. Nesse capítulo, verificar-se-á como existem nós teóricos e de definição, de suma importância para o entendimento da boa administração pública, uma vez que são justamente esses nós – e o resultado teórico advindo da discussão sobre eles – que embasarão as práticas públicas. Neste capítulo, optar-se-á pelo que se considera mais lógico e mais sensato, de acordo com a experiência prática que será mostrada no capítulo 3.

Por último, no capítulo 3, antecedendo a conclusão, serão apresentados os temas da governança administrativa e da contratualização de resultados, que possibilitam, na visão desse trabalho, à indução de um trilhar mais profissional e eficiente da Administração Pública no Brasil, com vistas especificamente à concretização dos direitos fundamentais sociais.

Para tanto, lança-se mão de um caso concreto, o de recente situação do Município de Curitiba, que optou, em um dado momento, pela prática da contratualização de resultados como ferramenta para consolidação da gestão para resultados.

Desse modo, verificar-se-á como um instrumento migrado de ações privadas pode também ser benéfico na administração pública. Elegendo-se metas e prioridades a atingir, é mais que possível a concretização efetiva de tais metas, para que haja acesso ao cidadão a seus direitos fundamentais.

1 DIREITOS FUNDAMENTAIS

1.1. DIREITOS FUNDAMENTAIS COMO DIMENSÃO DOS DIREITOS HUMANOS NA VISÃO DE HERRERA FLORES E ROBERT ALEXY

O objetivo da dissertação é tratar da contratualização de resultados na Administração Pública, como decorrência dos princípios da eficiência e boa administração pública. Como princípios, eles dependem de uma teoria dos direitos fundamentais. Assim, o primeiro capítulo vai trabalhar essa perspectiva, primeiro pela teoria crítica dos direitos humanos, com Herrera Flores e, depois, pela teoria dos direitos fundamentais, com Alexy.

Importante assinalar, ao início desta pesquisa, que a terminologia "direitos fundamentais" aqui empregada, de cuja concretização trata este trabalho, compreende a dimensão nacional dos direitos humanos, ambos caracterizados pelo respeito e a promoção da pessoa humana e dotados de supremacia, limitando a atuação de todas as esferas do governo e, simultaneamente, impondo-lhes um fio condutor em sua atuação.²

Nesse sentido, veja-se que

falar em direito humanos não significa falar obrigatoriamente em normas internacionais. Mas direitos humanos também como direitos fundamentais: bens de que necessitam todos os humanos para garantir institucionalmente, no plano estatal, uma vida digna, independentemente da luta pelos direitos ocorrer em esfera nacional ou internacional.³

Portanto, o reconhecimento dos direitos humanos na esfera internacional e dos direitos fundamentais em nível interno e constitucional⁴ representou a intenção a

² BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica**: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira. São Paulo: Saraiva, 2014. p.130.

³ CADEMARTORI, Luiz Henrique; GRUBBA, Leilane. Entre os direitos humanos e os direitos fundamentais: as possíveis convergências entre a teoria crítica de Joaquín Herrera Flores e a teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista Justiça do Direito**, v.1, n.1, p.22, jan./jun. 2011.

⁴ *"se puede advertir una cierta tendencia, no absoluta [...] a reservar la denominación <<derechos fundamentales>> para designar los derechos humanos positivados a nivel interno, en tanto que la fórmula <<derechos humanos>> es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales."* (LUÑO, Antonio E. Perez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 2010. p.33).

favor da implementação de direitos – de liberdade, sociais, políticos, econômicos e cívicos – e do estabelecimento de um mínimo de dignidade a ser normatizado e garantido, ética e juridicamente a todos, universalmente.⁵

É justamente da implementação de direitos que se propõe a tratar essa pesquisa, porque tão ou mais importante que a existência de um catálogo de direitos na esfera internacional ou no âmbito nacional vem a ser a concretização desses direitos, o atendimento às necessidades dos cidadãos, de modo a assegurar-lhes a manutenção de um patamar digno de existência.

Para que tal atendimento seja alcançado, o que se defende no presente trabalho é a utilização de instrumentos, como a contratualização de resultados, que proporcionem à Administração Pública, na qualidade de principal implementadora dos direitos fundamentais, um atendimento eficiente e concreto às necessidades dos cidadãos.

Dá-se, então, início à abordagem, elegendo como um dos marcos teóricos deste trabalho de busca pela efetivação de direitos, Joaquín Herrera Flores, considerando sua notável trajetória e luta pela defesa e garantia de direitos, com a propositura de uma teoria crítica dos direitos humanos voltada a uma "perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras".⁶

Do mesmo modo, o presente trabalho apoia-se na doutrina de Robert Alexy, para quem a existência dos direitos humanos situa-se em sua fundamentalidade e os considera como o padrão a balizar toda interpretação do direito positivado.⁷

⁵ "Em que pesem os dois termos ('direitos humanos e direitos fundamentais') sejam comumente utilizados como sinônimos, e a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional). (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.29). Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao tratar da evolução dos direitos fundamentais afirma que: "é verdade no diálogo político, não mais se fala em direitos do Homem, embora textos constitucionais ainda empreguem a expressão. O feminismo conseguiu o repúdio da mesma, acusando-a de "machista". Logrou impor, em substituição, a politicamente correta terminologia de direitos humanos, direitos humanos fundamentais, de que direitos fundamentais são uma abreviação." (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1999. p.14).

⁶ FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.25.

⁷ ALEXY, Robert. Teoria discursiva do direito. In: TRIVISONNO, Alexandre (Org.). **Direitos humanos e fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015. p.111.

Para Flores, os direitos humanos constituem processos de luta pela dignidade e não conforme uma concepção "*a priori*". São processos institucionais e sociais a permitir a abertura e a consolidação de espaços de luta pela dignidade humana.⁸ Constituem "o resultado sempre provisório das lutas que seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida."⁹ Nesse diapasão, afirma que:

Para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade.¹⁰

Vistos sob esse ângulo, não se confundem com o direito positivo nacional ou internacional, pois, para o jurista sevilhano, "uma constituição ou um tratado internacional não criam direitos humanos". Flores, a este respeito, afirma que

uma norma não descreve nem cria nada *por si só*. As normas estão inseridas em sistemas de valores e em processos sociais de divisão do trabalho humano a partir dos quais se institui uma forma de acesso aos bens e não outra. Estamos diante de meios, de instrumentos que *prescrevem* comportamentos, impõem deveres e compromissos individuais ou coletivos, sempre interpretados a partir de um sistema axiológico e econômico dominante. Por isso, quando falamos de direitos humanos como se tratasse de um "fato", podemos chegar, inclusive, a confundir os cidadãos e as cidadãs de um determinado entorno político e cultural, pois pode ser que *creiam* que, com o simples fato de que suas expectativas se converteram em normas, já têm assegurado o acesso aos bens para cujo acesso essas normas *deveriam ser* criadas.¹¹

Não obstante a importância de direitos positivados, para Flores os direitos não se confundem com a sua normatividade, pois não são por ela criados e sim por pessoas (os constituintes). Os direitos humanos "são a matriz geradora dos direitos fundamentais – dogmáticos e normativos – com o fim de garantir juridicamente sua implementação e efetividade."¹²

⁸ FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.32.

⁹ *Ibid.*, p.28.

¹⁰ *Ibid.*, p.33.

¹¹ *Ibid.*, p.40-41.

¹² CADEMARTORI, Luiz Henrique; GRUBBA, Leilane. Entre os direitos humanos e os direitos fundamentais: as possíveis convergências entre a teoria crítica de Joaquín Herrera Flores e a teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista Justiça do Direito**, v.1, n.1, p.29, jan./jun. 2011.

Com efeito, conforme elucida o magistério de Barroso, a centralidade do pensamento crítico – e aí se pode incluir a visão de Herrera Flores – está na ideia de que o Direito não se encontra contido na lei, mas deve ser buscado pelo intérprete na justiça. Resiste também "à ideia de completude, de auto suficiência e de pureza, condenando a cisão do discurso jurídico, que dele afasta os outros conhecimentos teóricos".¹³ A exemplo de Alexy, a interpretação deve sempre privilegiar ao máximo a implementação do Direito.

Barroso também destaca que a teoria crítica coloca em evidência o aspecto ideológico do Direito, "equiparando-o à política, a um discurso de legitimação do poder."¹⁴ Assinala, da mesma forma, o seu caráter de institucionalização dos interesses dominantes, que torna invisível a dominação por meio de um discurso pretensamente neutro e natural.¹⁵ Para ele, "a teoria crítica preconiza, ainda, a atuação concreta, a militância do operador jurídico, à vista da concepção de que o papel do conhecimento não é somente a interpretação do mundo, mas também a sua transformação".¹⁶

Discorre Flores, acerca dos direitos humanos, que a questão que se coloca "não é como um direito se transforma em direito humano, mas sim como um 'direito humano' consegue se transformar em direito, ou seja, como consegue obter a garantia jurídica para sua melhor implantação e efetividade".¹⁷

De acordo com Flores, o direito só estará assegurado se presentes os requisitos para que possa ser efetivamente exercido. Distingue, então, três níveis de trabalho: o "quê" dos direitos, o "por quê" e o "para quê".

De acordo com tal perspectiva, afirma o autor que o processo inicia pelos bens necessários (exigíveis) para se viver com dignidade e não pelos "direitos", que serão uma decorrência do processo de luta para o acesso aos bens.¹⁸

Este seria o que Herrera Flores considera o "quê" dos direitos humanos, "processos dirigidos à obtenção de bens materiais e imateriais".¹⁹

¹³ BARROSO, Luiz Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, n.1, p.29, 2001.

¹⁴ *Ibid.*, p.28.

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Ibid.*, p.28-29.

¹⁷ FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.28.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Ibid.*, p.29.

Em seguida, Flores indaga o "por quê" das lutas ou dos direitos humanos, ou seja, por que se empreende essa luta. Entende que a luta ocorre "porque consideramos injustos e desiguais tais processos de divisão do fazer humano". Aduz que "para tanto, todas e todos precisamos dispor de condições materiais – e imateriais – concretas que permitam o acesso aos bens necessários para a existência".²⁰

Necessário se faz apontar, desde já, com relação à afirmação acima, o entrelaçamento do pensamento de Flores com a presente pesquisa, que trata da concretização dos direitos fundamentais,

Questiona, em terceiro lugar, o "para quê" dos direitos, uma vez que "os direitos 'são' processos de luta pelo acesso aos bens porque vivemos imersos em processos hierárquicos e desiguais que facilitam ou impedem a sua obtenção".²¹ Quais seriam, então, os seus objetivos? Aponta como finalidade das lutas a dignidade humana. Para Herrera Flores, a dignidade, além de um fim material, constitui "um objetivo que se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que fazem com que a vida seja 'digna' de ser vivida".²²

Destaca que, se as condições materiais não são consideradas, os direitos passam a constituir apenas ideais abstratos.²³

Herrera Flores sustenta sua fundamentação filosófica para os direitos humanos com base nas formulações teóricas da Escola de Budapeste²⁴ e objetiva colocar os direitos humanos a serviço da conexão entre a realidade da vida cotidiana e os valores universais generalizáveis. Apoia sua tese em três pilares: i) teoria das necessidades humanas, ii) tese da abertura textual das normas jurídicas e iii) na democracia radical.

²⁰ FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.30.

²¹ Id.

²² Ibid., p.31.

²³ Id.

²⁴ Escola de Budapeste foi a denominação que tomou o grupo de pensadores húngaros que se dedicou a desenvolver as teses do controverso filósofo marxista Gyorgy Lukács, a qual tinha entre seus integrantes Agnes Heller, Ferenc Fehér, György Márkus e István Mészáros.

Na perspectiva das necessidades humanas²⁵, o magistério de Machado elucida que

Herrera Flores define filosoficamente os direitos humanos como "objetivações indeterminadas", conceito extraído de Lukács que vem a ser o processo de elevação das necessidades radicais, surgidas na cotidianidade, à categoria de realizações teóricas, artísticas e sociais tendentes à universalização. Como normas de caráter universal, os direitos humanos atuam criticamente sobre o ordenamento jurídico interno e sobre as instituições que estruturam o Estado. O processo de objetivação indeterminada é dialético porque, na medida em que as normas universalizadas retornam ao nível da cotidianidade questionando as normas internas e as instituições estatais, desenvolvem novas necessidades tendentes a um novo processo de universalização. Esse processo dialético exige que os direitos humanos sejam permanentemente fundamentados excluindo qualquer possibilidade de considerá-los dados de uma vez por todas; por sua vez, esse processo permanente de fundamentação deve se livrar de dois problemas hermenêuticos: o etnocentrismo e o relativismo cultural.²⁶

O viés etnocêntrico, consideraria direitos humanos como decorrência da cultura ocidental, enquanto que o relativismo cultural questionaria a universalidade dos referidos direitos em razão da diversidade cultural existente. Propõe ele então, como saída, uma abordagem intercultural dos direitos humanos.

No que concerne à tese da abertura textual das normas jurídicas, Flores se aproxima da doutrina de Alexy, que será abordada adiante, quando parte do raciocínio de que, por serem objetivações indeterminadas, os direitos humanos demandariam uma hermenêutica específica, considerando serem bens de maior grau axiológico em razão de que foram preferidos e eleitos como normas de comportamento pelo maior número de formas de vida e de culturas. Desta feita, ao seu entendimento, não poderia ser atribuída apenas à jurisprudência dos tribunais a sua interpretação, e sim os direitos humanos deveriam contar com debate amplo e democrático e seu conteúdo permanentemente revisado em um arcabouço institucional justo, "uma hermenêutica aberta para o futuro, dentro de um procedimento justo no qual [fosse]

²⁵ Para Flores, que, conforme Machado, baseia sua noção de necessidades nos estudos de Agnes Heller, que faz a distinção entre necessidades humanas básicas (quantitativas), ligadas a interesse de classe, e às necessidades radicais (qualitativas), vinculadas à consciência de classe, todas as necessidades humanas devem ser reconhecidas, embora esse reconhecimento não impeça que num ambiente de debate democrático se possam definir prioridades ao atendimento a cada uma delas.

²⁶ MACHADO, André Luiz. Joaquin Herrera Flores e os direitos humanos a partir da Escola de Budapeste. **Revista Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.33-34, p.44, jan./ago. 2011.

garantida a maior participação democrática possível na fixação dos valores mais elevados da sociedade."²⁷

Como terceiro pilar da fundamentação teórica dos direitos humanos, Herrera Flores aponta a democracia radical, como sendo

o maior de todos os projetos ilustrados da modernidade e [que] se assenta na racionalização econômica em função do pluralismo da existência de direitos assumidos por grupos e comunidades, livre atividade e consumo cultural, desenvolvimento multilateral da sociedade civil, sistema legal controlado socialmente e baseado nos direitos humanos como pauta formal de justiça aplicável à humanidade e autonomia coletiva inserida no marco do controle social e da participação nos debates públicos decisórios.²⁸

Portanto, a visão crítica dos direitos humanos desenvolvida por Flores difere frontalmente da concepção tradicional. Enquanto esta detém um apego legalista e positivista que vê garantidos os direitos caso incluídos em tratados, convenções e na legislação, a concepção da teoria crítica não os vê como direitos concedidos pelo Estado ou pela ordem internacional.²⁹

A teoria crítica relega a positivação a um momento posterior ao clamor social, razão pela qual se podem verificar direitos humanos encontrados nas ruas e ausentes dos tratados.³⁰ Para a teoria crítica, como foi exposto, os direitos humanos surgem em decorrência de processos reativos históricos dos seres humanos, das lutas e conquistas sociais ocorridos ao longo dos tempos, sendo, desta feita, produtos culturais, em sentido amplo de "cultura".

Uma visão cultural (crítica) dos direitos humanos, segundo Flores, permite que se possa enxergar o outro apenas como diferente, aquele que tomou outros caminhos para atingir sua concepção de dignidade humana. Desta perspectiva,

²⁷ MACHADO, André Luiz. Joaquin Herrera Flores e os direitos humanos a partir da Escola de Budapeste. **Revista Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.33-34, p.45, jan./ago. 2011.

²⁸ Ibid., p.48.

²⁹ A concepção tradicional, diferentemente da teoria crítica, considera que todas as pessoas são iguais em direitos e dignidade pelo simples fato de serem humanos. A dignidade seria um atributo inerente a todo ser humano. Um de seus representantes é Pedro Nikken, para quem, "desde el momento que se reconoce y garantiza en la Constitución que hay derechos del ser humano inherentes a su misma condición en consecuencia, anteriores y superiores al poder del Estado, se está limitando el ejercicio de este, al cual le está vedado afectar el goce pleno de aquellos derechos". (NIKKEN, Pedro. Sobre el concepto de derechos humanos. In: **Estudios Básicos de Derechos Humanos I, IDH**. San José de Costa Rica: Edit. Jurídica Venezolana, 1994. p.44).

³⁰ LEMOS, Eduardo Xavier. Revisitando Herrera Flores: compreensões acerca da teoria crítica de direitos humanos. **Revista Crítica do Direito**, v.58, n.3, p.1-24, 2014.

emerge a ética dos direitos humanos, que vê no outro "um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de apropriar-se e desenvolver as potencialidades humanas de forma livre, autônoma e plena. É a ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano".³¹

Clémerson Merlin Clève desenvolve pensamento nessa mesma perspectiva, quando propõe a compreensão dos direitos fundamentais em uma renovada abordagem doutrinária.³² O autor sugere a utilização de uma "dogmática constitucional singular emancipatória"³³, ou seja, centrada no texto constitucional, na ideia da dignidade da pessoa humana e da plena efetividade das normas constitucionais.

Sua visão do direito, nessa proposta de dogmática, consiste em considerá-lo um "lugar de construção/reconstrução do político e do ideológico"³⁴, ou seja, um espaço de luta, conforme preconiza a teoria crítica dos direitos humanos, um lugar de mediação dos grupos sociais, pois "a luta jurídica reelabora o direito cotidianamente, enquanto a luta política repercute, direta ou indiretamente, mediata ou imediatamente, sobre o nível jurídico da entidade estatal".³⁵ Para o autor

O foco desta dogmática não é o estado, mas antes a pessoa humana, exigente de bem-estar físico, moral e psíquico. Esta dogmática distingue-se da primeira (dogmática da razão do Estado) pois não é positivista, embora respeite de modo integral a normatividade constitucional, emergindo de um compromisso principialista e personalizador para afirmar, em alto e bom som, que o direito Constitucional realiza-se, verdadeiramente, na transformação dos direitos constitucionais, dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e dos direitos fundamentais em verdadeiros dados inscritos em nossa realidade existencial.³⁶

Destarte, a exemplo de Flores, Clève traça críticas às teorias jurídicas tradicionais, sobretudo ao positivismo, que identifica e reduz o direito a uma ordem normativa estabelecida pelo Estado. O ponto de vista de Clémerson Clève vai ao

³¹ PIOVESAN, Flávia. Prefácio. In: FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.15.

³² CLÈVE, Clémerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p.15-16.

³³ Id.

³⁴ Ibid., p.68.

³⁵ id.

³⁶ CLÈVE, Clémerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: PIOVESAN, Flávia; GARCIA, Maria (Org.). **Doutrinas essenciais: direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.3. p.240.

encontro do pensamento de Herrera Flores, porém sua proposta trata os direitos fundamentais como critério de interpretação, na mesma esteira que Alexy.

Cabe, então, ao estudioso do direito, segundo o autor,

adaptar o direito às exigências da sociedade contemporânea, e fazer uso, para tanto, das mais variadas técnicas ou métodos de interpretação. Constitui missão do jurista ampliar, a partir da prática jurídica cotidiana, os espaços democráticos, libertários e igualitários do direito, sustentando a experiência de um direito emancipatório e protetor da dignidade do homem.³⁷

Para Clève, a transformação do direito depende de dois momentos, o pré-legislativo, o momento instituinte, no qual é buscada a noção de direito como instrumento de luta, pois, "afinal, se os direitos humanos nem sempre são adequadamente protegidos pelo direito positivo, eles são todavia a expressão de uma política que visa invadir o espaço político impondo conquistas".³⁸ Em seguida, viria o momento da aplicação do direito, da luta, da atuação judicial, do direito positivo atuando como ponto de partida para uma "reconstrução hermenêutica e argumentativa com o sentido de reforçar a extensão dos espaços democráticos do direito".³⁹

Vê-se que, pela teoria crítica aqui apresentada, tanto a instituição quanto a aplicação dos direitos humanos, ou fundamentais para o âmbito interno, são desenvolvimentos de um processo de luta. Neste sentido, pode-se dizer que o posicionamento de Robert Alexy acerca dos direitos fundamentais e o pensamento crítico dialogam, quando ambos propõem uma leitura desses direitos humanos voltada à sua máxima efetivação, requerendo uma hermenêutica própria. Sob esta ótica, portanto, é possível argumentar que o processo de luta pelos direitos fundamentais de Herrera Flores tem uma de suas faces na interpretação dos princípios jurídicos como mandamentos de otimização, como defende Alexy. É o que se passa a expor.

Alexy relaciona cinco características a definir os direitos humanos: i) a sua universalidade, ii) o caráter fundamental de seu objeto, iii) a sua abstração, iv) o caráter

³⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: PIOVESAN, Flavia; GARCIA, Maria (Org.). **Doutrinas essenciais: direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.3. p.6.

³⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p.69.

³⁹ id.

moral, e v) a prioridade.⁴⁰ Afirma que as duas últimas dizem respeito à sua validade. No tocante à validade moral, assevera que

um direito vale moralmente se ele pode ser justificado em relação a todo aquele que admite uma fundamentação racional. A validade dos direitos humanos é sua existência. A existência dos direitos humanos consiste por essa razão em sua fundamentabilidade e em nada mais. Naturalmente pode-se juntar à validade moral dos direitos humanos uma validade jurídico-positiva [...] Porém tais positificações nunca são respostas definitivas. Elas representam tentativas de dar àquilo que vale somente por causa de sua correção uma forma institucional garantida através do direito positivo. Essas tentativas podem, como toda tentativa, obter maior ou menor êxito.⁴¹

Quanto à prioridade, afirma que os direitos humanos, como direitos morais, constituem a matriz com a qual se deve amoldar toda interpretação do que se encontra positivado.

Diante de tais características, defende que a existência dos direitos humanos "depende exclusivamente de sua fundamentabilidade"⁴², vale frisar, o que determina se são verdadeiramente reais.

Alexy, então, identifica nos direitos fundamentais a estrutura de princípios e concentra sua teoria dos princípios fundamentais na definição destes como mandamentos de otimização, considerando-os como

Normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes. Princípios são, por conseguinte, *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas. O âmbito das possibilidades jurídicas é determinado pelos princípios e regras colidentes.⁴³

Destarte, os princípios constituem normas que exigem que algo seja realizado na maior medida possível diante de um caso concreto. Conforme Virgílio A. Silva, "a idéia regulativa é a realização máxima, mas esse grau de realização somente pode ocorrer se as condições fáticas e jurídicas forem ideais, o que dificilmente ocorre nos

⁴⁰ ALEXY, Robert P. Teoria discursiva do direito. In: TRIVISONNO, Alexandre (Org.). **Direitos humanos e fundamentais**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015. p.110-111.

⁴¹ Ibid., p.111.

⁴² Ibid., p.111-112

⁴³ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011. p.90.

casos difíceis".⁴⁴ Desta premissa decorre o fato de que a forma de aplicação dos princípios se dá pelo sopesamento, ao contrário das regras, cuja estrutura atrai sua aplicação mediante subsunção.⁴⁵ Ocorre que as regras, conforme Alexy, garantem direitos ou impõem deveres definitivos, enquanto que, no caso dos princípios, os direitos são garantidos ou os deveres impostos *prima facie*.

Zagrebelski, que percorre caminho paralelo à teoria de Alexy, afirma que a distinção essencial entre regras e princípios seria a seguinte:

*Las reglas nos proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos, no debemos, podemos actuar en determinadas situaciones específicas previstas por las reglas mismas: los principios, directamente, no nos dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan criterios para tomar posición ante situaciones concretas pero que a priori aparecen indeterminadas. Los principios generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión y apoyo o de disenso y repulsa hacia todo lo que puede estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto. Puesto que carecen de "supuesto de hecho", a los principios, a diferencia de lo que sucede con las reglas, solo se les puede dar algún significado operativo haciéndoles "reaccionar" ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino solo en los casos concretos, y solo en los casos concretos que se puede entender su alcance.*⁴⁶

Acompanhando esse singrar, portanto, que se volta à construção e à efetividade dos direitos fundamentais, a investigação aqui proposta se direciona às condições materiais para o seu exercício.

Tais condições materiais, conforme já se afirmou, podem ser obtidas mediante a utilização da contratualização de resultados, entendida como uma metodologia de trabalho, um instrumental a ser empregado pela administração pública como via de acesso para a concretização dos direitos fundamentais, como forma de expressão dos princípios da eficiência e da boa administração, vetores com os quais toda atividade pública deve se conformar, utilizando-os como matriz de orientação.

Indica-se, portanto, ser este, o elo do presente trabalho com a teoria crítica de Herrera Flores e a teoria de princípios de Alexy: uma vez reconhecido um direito, consubstanciado em bens materiais e imateriais, através de um processo de luta, para que tal direito seja efetivamente implementado, ou seja, para que as pessoas

⁴⁴ SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas fundamentais. **Revista de Direito do Estado**, v.4, p 27, 2006.

⁴⁵ Id.

⁴⁶ ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 2007. p.110-111.

possam dispor de condições concretas que lhes possibilitem o acesso aos bens assegurados por referido direito (necessários a uma existência digna), a fim de que referido direito não se reduza a mero ideal abstrato, deve-se dar ao referido direito a interpretação mais abrangente, de forma a possibilitar o pleno gozo do direito, diante das condições presentes.

Estabelecida esta premissa e para que a interpretação mais abrangente não reste inconcreta, decorre que a Administração Pública, na qualidade de implementadora desses direitos, tem o dever de adotar a melhor conduta, aquela que prestigie os princípios da eficiência e da boa administração, entendidos como "mandamentos de otimização", dando-lhes a aplicação mais ampla possível, diante das condições fáticas e jurídicas.

Assim, a contratualização de resultados ou o modelo de gestão por resultados, na visão do presente trabalho, possibilita à Administração uma atuação mais efetiva no sentido de um planejamento mais elaborado e, conseqüentemente, de ações melhor articuladas, que possibilitem atingir objetivos que assegurem aos cidadãos o acesso aos direitos fundamentais.

Importante esclarecer, de antemão, que não se está a defender uma atuação gerencial da Administração Pública, nos moldes do pensamento neoliberal, que prega a redução do papel do Estado. Ao contrário, o que se pretende, na leitura que se pretende empreender, é apontar mecanismos de aperfeiçoamento da máquina administrativa, justamente para a efetivação dos direitos fundamentais, vistos na perspectiva crítica de Flores e Alexy.

Após a conceituação dos direitos fundamentais de Flores e Alexy, vê-se agora, de forma particularizada o tratamento dos direitos fundamentais no Brasil. Para tanto, dando prosseguimento à análise, abordar-se-ão, na sequência, os direitos fundamentais na Constituição Brasileira, que, por estarem ali contidos, como resposta à luta pela democratização no país, clamam por efetividade imediata, conforme lhes assegura o § 1.º do seu art. 5.º.

1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

A Constituição Brasileira de 1988 é o reflexo das lutas empreendidas durante o período de autoritarismo por que passou o país durante aproximadamente 20 anos e ainda o resultado de um processo histórico de séculos, que ainda mantinha certas estruturas arcaicas do período colonial.

Nessa perspectiva, a forma de inclusão dos direitos fundamentais no texto constitucional, na visão do presente trabalho, repercute a teoria de Herrera Flores, que considera tais direitos como o resultado de processos de luta pela dignidade humana, tal como se passou no Brasil, conforme se discute a seguir.

Nesse sentido, o magistério de Sarlet destaca a posição de relevância outorgada aos direitos fundamentais, já referidos no início da Carta Magna, localizados topograficamente após o preâmbulo e os princípios fundamentais. Aduz Sarlet que

A relevância atribuída aos direitos fundamentais, o reforço de seu regime jurídico e até mesmo a configuração do seu conteúdo são frutos da reação do Constituinte, e das forças sociais e políticas nele representadas, ao regime de restrição e até mesmo de aniquilação das liberdades fundamentais.⁴⁷

Com efeito, o período de autoritarismo vivenciado pelo país na época da ditadura militar influenciou decisivamente a nova formatação da Constituição Brasileira de 1988. A abertura democrática, iniciada com o final do período de arbitrariedade foi marcada por intensa participação popular, devido à articulação política da sociedade civil e de seus movimentos sociais, que pressionaram politicamente a Assembleia Nacional Constituinte para a inclusão de seus pleitos no texto constitucional, "participação esta que forjou as linhas mestras do Estado Social e também a formação do Estado Democrático de Direito".⁴⁸

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.67. Sarlet mostra, também, que muitas constituições do Segundo Pós Guerra resultaram da superação de períodos de autoritarismo. Cita como exemplo a Constituição Italiana de 1947, a Lei Fundamental da Alemanha de 1949. Traz, ainda, o exemplo mais recente das constituições Portuguesa de 1976 e a Espanhola de 1978 (p.67).

⁴⁸ LUNA, Ana Claudia. **Direitos sociais: controle jurídico de políticas públicas**. Dissertação (Mestrado) – USP, São Paulo, 2012. p.9.

Nessa senda, aduz Paulo Schier que é importante referir que a Constituição de 1988 detém um modelo tipicamente compromissório. Em relação a isso, o autor considera que:

Ela expressa um amplo compromisso político-axiológico entre as mais diversas classes e frações de classes participantes do processo constituinte, refletindo, assim, a pluralidade existente na sociedade brasileira. É, ademais, uma constituição preocupada e comprometida com a afirmação da democracia.⁴⁹

Marcos Maliska, referindo-se ao destaque dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira, afirma que tal condição confere ao Estado brasileiro o patamar de um Estado Constitucional Cooperativo.⁵⁰

Se a doutrina e a jurisprudência constitucional brasileira pós 1988 renovaram a dogmática dos direitos fundamentais, dando a esses uma posição de destaque na ordem jurídica, renovaram a hermenêutica constitucional, recepcionando os modernos métodos de interpretação e os diversos princípios vocacionados à máxima concretização das normas constitucionais, em especial daquelas decorrentes da implementação de direitos historicamente negados à grande parcela da população brasileira, elas devem ainda renovar a velha dogmática que mantém o país no quadro de um Estado Constitucional Nacional quando a Constituição dá mostras de sua opção pelo conceito de Estado Constitucional Cooperativo.⁵¹

Da mesma forma, destaca Paulo Gonet Branco a importância dos direitos fundamentais na Constituição brasileira:

A relevância da proclamação dos direitos fundamentais entre nós pode ser sentida pela leitura do Preâmbulo da atual Constituição. Ali se proclama que a Assembleia Constituinte teve como inspiração básica dos seus trabalhos o propósito de "instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança."⁵²

⁴⁹ SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. In: MALISKA, Marcos; COMPLAK, Krystian. **Entre Brasil e Polônia: um debate sobre direito e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.79.

⁵⁰ Estado Constitucional Cooperativo, segundo Maliska, é aquele que se caracteriza pela estrutura normativa aberta do Estado Constitucional aos processos de cooperação internacional e supranacional, fortemente determinados pela cooperação para a realização dos direitos humanos. (MALISKA, Marcos Augusto. **Cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional: desafios ao estado constitucional cooperativo**. p.7018. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/conpedi/.../bh/marcos_agosto_maliska.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2016).

⁵¹ Ibid., p.7028.

⁵² BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.153.

Os direitos fundamentais constituiriam, assim, o " pilar ético-jurídico-político da própria compreensão da Constituição".⁵³

Isso explica a amplitude do catálogo de direitos contidos na Constituição (amplitude inédita) que, no dizer de Sarlet, revelaria tanto uma desconfiança em relação ao legislador infraconstitucional como a intenção de garantir conquistas em face de possível risco de sua eventual diminuição ou eliminação por parte dos Poderes constituídos.⁵⁴ Contudo, tal amplitude, conforme menciona o autor, é alvo de crítica por conta da inclusão de direitos de "fundamentabilidade" discutível, o que leva a um certo desgaste do prestígio desses direitos.⁵⁵ De qualquer sorte, como o próprio Sarlet afirma, não obstante possíveis críticas, não há como negar ser este o melhor momento dos direitos fundamentais na história do constitucionalismo brasileiro, considerando o seu destacado grau reconhecimento na ordem jurídico positiva e a existência de recursos possibilitando a sua ampla efetivação.⁵⁶

Não resta dúvida que o destaque intencional dado aos direitos fundamentais produziu o efeito de elevá-los a parâmetro hermenêutico e considerá-los valores superiores de toda ordem constitucional e jurídica.⁵⁷ Assim, constituem hoje tais direitos a matriz hermenêutica com a qual devem se harmonizar as normas infraconstitucionais, na mesma senda a que se referem as teorias de Flores e Robert Alexy.

Os direitos fundamentais se encontram reunidos, expressamente, no Título II da Constituição Federal de 1988, denominado "Dos Direitos e Garantias Fundamentais". Sob esse título estão albergados os capítulos de I a V, respectivamente: dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, dos Direitos Sociais, da Nacionalidade, dos Direitos Políticos, dos Partidos Políticos. Não obstante a enumeração acima, é patente que demais direitos fundamentais podem ser encontrados ao longo do texto constitucional de forma expressa ou implícita, decorrentes do regime de direitos e dos princípios adotados pela CF/88 ou de tratados ou convenções internacionais.

Do ponto de vista histórico, afirma Sarlet que o catálogo constitucional brasileiro contempla os direitos fundamentais das diversas dimensões, o que faz ressaltar sua

⁵³ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.153.

⁵⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.66.

⁵⁵ Ibid., p.69.

⁵⁶ Ibid.,p.70.

⁵⁷ Ibid., p.67.

compatibilidade com os pactos internacionais de direitos humanos. Em que pese seja polêmica a divisão dos direitos em dimensões ou gerações de direitos,⁵⁸ incluiu-se essa abordagem por julgá-la didática e elucidativa, no contexto desta dissertação. Segundo Sarlet, a denominação "gerações de direito" dá a impressão, equivocada, de alternância, como se as gerações fossem gradativamente substituídas umas pelas outras, sucessivamente. A doutrina hodierna, incluindo a do próprio Sarlet, considera mais adequada a expressão "dimensão de direitos", que reforça a ideia do caráter cumulativo e complementar do reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais. Herrera Flores também contesta essa denominação e afirma que *"no hay generaciones de derechos, hay generaciones de problemas que nos obligan a ir adaptando y readaptando nuestros anhelos y necesidades a las nuevas problemáticas"*.⁵⁹

Assim, em relação aos direitos fundamentais de primeira geração, ditos direitos de liberdade, que contêm o respeito às liberdades individuais, direitos subjetivos, de defesa, oponíveis contra o Estado, também chamados "direitos de resistência", conforme define Paulo Bonavides⁶⁰, e os direitos de segunda geração, nominados direitos de igualdade, correspondentes aos direitos sociais, culturais e econômicos), Sarlet os considera facilmente encontráveis na CF/88,

bastando uma simples leitura superficial dos dispositivos integrantes do catálogo, que acolheu tanto os direitos tradicionais da vida, liberdade e propriedade, quanto o princípio da igualdade e os direitos e garantias políticos, consagrando, por igual, os direitos sociais da segunda dimensão.⁶¹

No tocante aos direitos de terceira dimensão, direitos de solidariedade/fraternidade, estes que "têm por primeiro destinatário o gênero humano mesmo, em um momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta"⁶² (direito ao desenvolvimento, à paz, à comunicação, ao meio-ambiente, à conservação do patrimônio histórico e cultural da humanidade, entre outros), e os de quarta geração, ou seja, aqueles oriundos do processo de

⁵⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

⁵⁹ FLORES, Joaquín Herrera. Hacia una vision compleja de los derechos humanos. In: _____ (Coord). **El vuelo del anteo: derechos humanos y crítica de la razón liberal**. Bilbao: Desclee, 2000. p.44. (19-78)

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direitos constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997. p.563-564.

⁶¹ SARLET, op. cit., p.68.

⁶² BONAVIDES, op. cit., p.563-564.

globalização dos direitos fundamentais, no dizer de Bonavides⁶³ (direitos à democracia direta, ao pluralismo), a visão de Sarlet recomenda que se tenha cautela na sua identificação, considerando que muitos deles se encontram fora do rol do Título II da CF/88. Aponta, como integrantes dessas dimensões de direitos, o art. 225 CF (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, art. 5.º, incisos XXXII (proteção do consumidor) e inciso XXXIII (direito de acesso a informação), art. 4.º I, III e IV (concernentes às relações internacionais), art. 4.º VI e VII (defesa da paz e resolução pacífica de conflitos).⁶⁴

No entanto, na esteira do pensamento de Joaquín Herrera Flores, que considera os direitos humanos (fundamentais) o resultado de processos de luta pela dignidade, corrobora o magistério de Melina Fachin, no sentido de que "é imperativo pensar os direitos humanos e fundamentais – como o todo plural que eles representam – conectado às noções de dignidade da pessoa humana, democracia e Estado de Direito que lhes servem, independentemente a qual dimensão se reportem, como escopo e baldrames".⁶⁵

Da mesma forma, também Sarlet aponta a existência de uma relação intrínseca entre os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito, destacando a dignidade da pessoa humana como elemento comum a todos os direitos fundamentais:

a dignidade vem sendo considerada (pelo menos para muitos e mesmo não exclusivamente) qualidade intrínseca e indissociável de todo e qualquer ser humano e certos de que a destruição de um implicaria a destruição de outro, é que o respeito e a proteção da dignidade da pessoa (de cada uma e de todas as pessoas) constituem-se (ou, ao menos, assim o deveriam) em meta permanente da humanidade, do Estado e do Direito.⁶⁶

A exemplo da teoria crítica referida acima, arremata Fachin ser indissociável, portanto, à ideia de direitos fundamentais aquela referente à dignidade da pessoa humana, cuja conceituação jurídica foi sugerida por Ingo Sarlet, fazendo eco ao que foi mostrado no tópico anterior:

⁶³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direitos constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997. p.524.

⁶⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.68.

⁶⁵ FACHIN, Melina. **Direitos humanos e fundamentais: do discurso teórico à prática efetiva: um olhar por meio da literatura**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007. p.68.

⁶⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.28.

Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão dos demais seres humanos.⁶⁷

Destarte, a jurista considera, a exemplo de Flores, conforme se viu, que a dignidade da pessoa humana figura como elemento referencial dos direitos fundamentais e entende que "todos os direitos materialmente fundamentais são exigências de concretização daquele princípio".⁶⁸

Tanto assim é considerado o princípio, que a dignidade da pessoa humana tem previsão destacada, como fundamento da República Federativa do Brasil já no art. 1.º da Carta Constitucional Brasileira, servindo de matriz e irradiando seu comando para todo o ordenamento jurídico, como padrão de aplicação e interpretação.

Importante mencionar o ineditismo do reconhecimento do princípio da dignidade da pessoa humana no âmbito do direito positivo brasileiro, que não tem precedentes na história constitucional do país.

O princípio da dignidade da pessoa humana atua, então, simultaneamente como limite ao poder estatal e como tarefa a ser cumprida por esse mesmo poder, criando condições para a sua implementação.⁶⁹

Ana Paula Barcellos, em referencial obra sobre a eficácia jurídica dos princípios constitucionais e o princípio da dignidade da pessoa humana, aborda a dignidade da pessoa humana na perspectiva do direito positivo e apresenta uma proposta de concretização do mínimo existencial, entendido como conteúdo mínimo da dignidade⁷⁰, tendo em conta a Constituição de 1988, após o exame sistemático dos seus enunciados. Destaca, assim, quatro elementos (três de natureza material e um de natureza instrumental), como integrantes desse conteúdo mínimo: a educação básica, a saúde

⁶⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001. p.60.

⁶⁸ FACHIN, Melina. **Direitos humanos e fundamentais**: do discurso teórico à prática efetiva: um olhar por meio da literatura. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007. p.80

⁶⁹ SARLET, op. cit., p.107-108.

⁷⁰ "Conteúdo básico, sem o qual se poderá afirmar que o princípio foi violado e que assume caráter de regra e não mais de princípio [...] conjunto de prestações materiais mínimas sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo encontra-se em situação de indignidade." (BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais**: o princípio da dignidade humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p.368).

básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça. Considera que "esses quatro pontos correspondem ao núcleo da dignidade da pessoa humana a que se reconhece eficácia positiva e, *a fortiori*, o *status* de direito subjetivo exigível diante do Judiciário.

Prosseguindo na descrição dos direitos fundamentais na Constituição Brasileira de 1988 e considerando que falar de direitos fundamentais remete à questão de sua característica de fundamentabilidade, necessário fazer referência a tal aspecto.

Nessa esteira, ainda com apoio nos ensinamentos de Sarlet, em uma perspectiva de fundamentalidade formal, os direitos fundamentais estão no ápice do ordenamento jurídico, vinculando de maneira imediata as entidades públicas. Para assegurar o caráter de permanência dos direitos fundamentais, a Constituição de 1988, acompanhando a tradição constitucional contemporânea, inseriu expressa e implicitamente os direitos fundamentais nas chamadas "cláusulas pétreas", consagrando-os como limites materiais ao poder de reforma constitucional (artigo 60, § 4.º, inciso IV, da CF). De acordo com Paulo Schier, "no Brasil, destarte, ao menos no âmbito formal, os direitos fundamentais alcançam um grau de proteção máximo".⁷¹

Já sob o aspecto de fundamentalidade material dos direitos fundamentais, esta somente pode ser aferida mediante a análise do conteúdo do direito, ou seja, "da circunstância de conterem ou não decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade de modo especial, porém no que diz respeito com a posição nestes ocupada pela pessoa humana."⁷²

De acordo com José Canotilho, é a fundamentalidade material que permite a abertura da Constituição a novos direitos fundamentais, além daqueles contidos no texto constitucional e a aplicação do regime jurídico próprio dos direitos fundamentais em sentido formal a tais direitos.⁷³

⁷¹ SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. In: MALISKA, Marcos; COMPLAK, Krystian. **Entre Brasil e Polônia: um debate sobre direito e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.81.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.76.

⁷³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998. p.347.

A CF/88 adotou um conceito materialmente aberto de direitos fundamentais no parágrafo 2.º de seu art. 5.º que assim dispõe:

§ 2.º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Diante disso, Melina Fachin afirma poder-se dizer que os direitos fundamentais "possuem fonte constante de oxigenação, que lhes permite pluralidade apenas encontrada em Estados de Direito verdadeiramente democráticos".⁷⁴

Da mesma forma que a jurista, Ingo Sarlet vai nessa direção, quando afirma que

o conceito materialmente aberto dos direitos fundamentais consagrado pelo art. 5.º par. 2.º da nossa Constituição é de uma amplitude ímpar, encerrando expressamente, ao mesmo tempo, a possibilidade de identificação e construção jurisprudencial de direitos materialmente fundamentais não escritos (no sentido de não materialmente positivados), bem como de direitos fundamentais constantes em outras partes do texto constitucional e nos tratados internacionais.⁷⁵

Outra característica dos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988 implica sua aplicabilidade imediata, consoante a norma do § 1.º do art. 5.º, conferindo-lhes, expressamente, regime jurídico diferenciado ao estabelecer que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, ou seja, passam a impor ao Estado a obrigação de sua imediata implementação. Tal atributo, conforme Paulo Branco, decorre do zelo de sistemas democráticos que objetivam evitar que "posições afirmadas como essenciais da pessoa quedem letra morta ou que só ganhem eficácia a partir da atuação do legislador".⁷⁶

Referida norma, pode-se dizer, constitui, no sentido de Alexy, uma espécie de mandamento de otimização, que determina a maximização da eficácia de todos os direitos fundamentais.⁷⁷

⁷⁴ FACHIN, Melina. **Direitos humanos e fundamentais**: do discurso teórico à prática efetiva: um olhar por meio da literatura. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007. p.69.

⁷⁵ SARLET apud FACHIN, op. cit., p.69.

⁷⁶ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011. p.173.

⁷⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.281.

A doutrina apresenta classificações variadas para os direitos fundamentais. Será apresentada, a seguir, sumariamente, a classificação proposta por Alexy, que tem a adesão de Sarlet.

Assim, os referidos direitos seriam divididos em dois grandes grupos: na perspectiva de direitos de defesa (em face do Estado) e como direitos a prestações (por parte do Estado). Os direitos prestacionais se dividiriam em direitos a prestação em sentido amplo (incluindo direitos de proteção e direitos à participação na organização e procedimento) e direitos a prestações em sentido estrito (direitos a prestações materiais e sociais).⁷⁸

Considerando que a presente dissertação coloca em destaque a concretização dos direitos fundamentais por intermédio da Administração, na qualidade de gestora dos meios de implementação dos direitos, na perspectiva de que, sendo a Administração eficiente, mobilizada por meio de um planejamento bem desenvolvido e executado, os direitos estarão assegurados, dar-se-á destaque aos direitos prestacionais sociais. Em face da demanda financeira que tais direitos proporcionam, em geral são os mais afetados diante da ineficiência e da inobservância do princípio da boa administração.

Por isso, e considerando a essencialidade destes direitos prestacionais para a efetivação da dignidade da pessoa humana, inclusive na perspectiva crítica dos direitos humanos, este será o enfoque adotado na dissertação. E isto tudo para demonstrar que a adoção de mecanismos de planejamento, de gestão eficiente, permitirá à Administração Pública implementar, de forma eficaz, tais direitos.

Embora os referidos direitos contemplem um conceito amplo, conforme Sarlet⁷⁹, contendo tanto posições jurídicas tipicamente prestacionais como direitos de defesa, para o presente estudo interessa apenas e somente será feita referência aos direitos sociais como direitos a prestações materiais, ou seja, partilha-se, nesta pesquisa, do entendimento de que direitos fundamentais sociais são aqueles que exigem do Poder Público atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes, colocando à disposição dos indivíduos prestações fáticas, de natureza jurídica e material.

No dizer de Alexy, os direitos sociais constituiriam direitos à prestação em sentido estrito, ou seja, "direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que o

⁷⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.173.

⁷⁹ Id.

indivíduo, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma oferta suficiente no mercado, poderia também obter de particulares".⁸⁰

Nesse compasso, os direitos fundamentais sociais são considerados meio para se obter a supressão efetiva de desigualdades, de acordo com a regra de que se deve tratar "igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade".⁸¹

Assim, para assegurar a compensação dessas desigualdades, os referidos direitos demandam um comportamento ativo do Estado, uma vez que a igualdade material não ocorre naturalmente; ao contrário, exige a sua implementação.⁸²

De acordo com Ingo Sarlet

A acolhida dos direitos fundamentais sociais em capítulo próprio no catálogo dos direitos fundamentais ressalta, por sua vez, de forma incontestável sua condição de autênticos direitos fundamentais, já que nas Cartas anteriores os direitos sociais se encontravam positivados no capítulo da ordem econômica e social, sendo-lhes, ao menos em princípio e ressalvadas algumas exceções, reconhecido caráter meramente programático, enquadrando-se na categoria das normas de eficácia limitada.⁸³

É inequívoco, pois, conforme menciona Clève, não se está diante de "meras normas-programa residentes em outro capítulo constitucional".⁸⁴

O artigo 6.º da Constituição de 1988 dispõe expressamente serem direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Contudo, esta enumeração não é exaustiva, conforme o *caput* do art. 7.º e § 2.º do art. 5.º, que dispõem que os direitos e garantias ali constantes não excluem demais decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, em especial o princípio da dignidade da pessoa humana, ou oriundos dos tratados internacionais ratificados pelo país.

⁸⁰ ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2011. p.499.

⁸¹ COELHO, Inocêncio Martires. Direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.759.

⁸² SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p.206.

⁸³ Ibid.p. 67.

⁸⁴ CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Forum, 2012. p.17. Conforme Clève, tal previsão decorre de alguns fatores, ou seja, o contexto da experiência constitucional brasileira na década de oitenta, comprometida com os postulados do Estado Democrático de Direito e também as demandas dos movimentos sociais. (p.17).

Conforme Alexandre Veronese⁸⁵, o sistema do art. 6.º está relacionado com outros princípios e subsistemas constitucionais, podendo ser classificados em dois conjuntos: i) direitos sociais mais próximos da dignidade humana (educação fundamental, saúde básica, assistência aos desamparados e acesso à justiça) e ii) mais próximos da cidadania (trabalho, lazer, segurança e moradia). Observa ele, igualmente, que inexistente hierarquia formal entre os direitos sociais, embora a dignidade da pessoa humana tenha uma valorização destacada sobre as demais normas, a prevalecer em um conflito em que se recorra à ponderação de interesses.

O direito à moradia foi introduzido ao texto constitucional por meio da Emenda Constitucional n.º 26, de 14.12.2000, assim como o direito à alimentação, pela via da Emenda Constitucional n.º 64, de 04.02.2010. Tais acréscimos ao catálogo de direitos sociais demonstram a forte ligação do direito constitucional positivo brasileiro com o direito internacional (Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966).

Recentemente, mediante a promulgação da Emenda Constitucional n.º 90, foi inserido ao artigo 6.º da Constituição mais um direito fundamental social, o direito ao transporte, totalizando, atualmente, doze direitos sociais.⁸⁶

Todavia, desnecessário destacar que a todos esses direitos deve ser dada efetividade.

Contudo, não raro, no plano da efetivação dos direitos sociais, depara-se com a complexa tarefa de aplicação das normas constitucionais definidoras dos direitos sociais e o dilema de dar-lhes a máxima efetividade em um quadro de recursos financeiros escassos, o que ocasiona grande tensão entre Estado e sociedade.

No âmbito do Executivo, essa tensão ocorre a partir da elaboração da proposta orçamentária até a liberação, pelo Legislativo, de verbas insuficientes para o custeio das políticas sociais. Ao Executivo também é atribuída a tarefa de uma implementação efetiva e eficiente desses direitos e a respectiva fiscalização.

⁸⁵ VERONESE, Alexandre. Art. 6.º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.358-359.

⁸⁶ Sobre o direito ao transporte, merece referência o artigo de Ingo Sarlet sobre o tema, encontrado em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-25/direitos-fundamentais-direito-fundamental-transporte-traz-novos-desafios-velhos-problemas>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

Ao Judiciário são cobradas decisões impondo a satisfação de necessidades individuais, em situações extremas, independentemente da existência de recursos legalmente destinados ao custeio de tais despesas, geralmente de altíssimo valor.

Assim, embora não parem dúvidas a respeito do caráter fundamental dos direitos sociais na Constituição de 1988, ainda enfrentam-se alguns óbices à sua implementação, conforme já referido. Ou seja, não basta um catálogo formal de direitos. É necessária a existência de instrumentos de concretização, trazendo efetividade a esses direitos.

Contudo, deve-se registrar que, diante de um quadro de ineficiência da Administração Pública, uma solução no arranjo institucional do país vem sendo o recorrente recurso ao Poder Judiciário.

Veronese⁸⁷ relata que datam de 1980 os primeiros textos sobre a relação entre os tribunais e demanda por direitos sociais, demonstrando a absorção de pautas sociais por aqueles, de acordo com análise da jurisprudência da época.

Na década seguinte verificou-se, conforme o autor, alteração do papel institucional do Judiciário, com a introdução do que se chamou a judicialização da política e o ativismo judicial.

Observa o autor que o Judiciário passou a ser visto como "arena de disputas para ampliação da gama de direitos"⁸⁸, destacando, nesse contexto, o papel do Ministério Público, que fortaleceu sua atuação como defensor da expansão de direitos com as ações civis públicas.

Considera Barroso que a judicialização, no contexto brasileiro, decorre do modelo constitucional adotado e não de uma vontade política, pois, "se uma norma constitucional permite que dela se deduza uma pretensão, subjetiva ou objetiva, ao juiz cabe dela conhecer, decidindo a matéria"⁸⁹. Vale dizer, a judicialização decorre da vontade do constituinte e não do Judiciário.⁹⁰

⁸⁷ VERONESE, Alexandre. Art. 6.º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.364.

⁸⁸ Ibid., p.365.

⁸⁹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Cadernos [SYN] THESIS**, v.5, n.1, p.25, 2012.

⁹⁰ Nesse contexto de atuação judicial, duas categorias cumprem importante papel: a reserva do possível e o mínimo existencial. A reserva do possível, na lição de Sarmiento, pode-se desdobrar em um componente fático, que se refere à disponibilidade real de recursos econômicos para atender à satisfação do direito prestacional e um jurídico, que se vincula à existência de autorização orçamentária para a efetivação dos gastos que se pretende fazer. Discorrendo sobre o componente fático da

O ativismo judicial, de outro vértice, constitui "uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance"⁹¹, indo além do legislador ordinário, ocorrendo em situações de contração do Poder Legislativo, "de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva".⁹² O ativismo apresentaria, segundo o autor, uma face positiva, na medida que o Judiciário estaria atendendo as demandas que deixaram de ser atendidas pelo Legislativo; contudo, tal ativismo deixa aparentes as dificuldades enfrentadas pelo Poder Legiferante, que padeceria, em sua opinião, de representatividade, legitimidade e funcionalidade.⁹³

Contudo, aludindo a um ativismo judicial como atuação em face das omissões dos demais Poderes, Teixeira pondera que a omissão do gestor público ou do legislador diante do dever de dar efetividade à Constituição não pode ser reforçada pela omissão do Judiciário.

Portanto, prejudicial ou não, é certo que o ativismo judicial representa a incapacidade do Estado em atender aos anseios da sua população, bem como em buscar a realização dos objetivos que lhe foram postos, tratando-se de uma "patologia constitucional"⁹⁴, no dizer desse autor.

reserva do possível, Sarmento aduz que sua compreensão deve se dar como a "razoabilidade da universalização da prestação exigida, considerando os recursos efetivamente existentes". (SARMENTO, Daniel. Reserva do possível e mínimo existencial. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 2009. p.375.), o que equivale dizer que a prestação demandada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade. (SARLET, Ingo Wolfgang. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014). Sob o aspecto processual, mostra-se como um direito de defesa a ser alegado pelo Estado, a quem incumbe o ônus de comprovar a falta de recursos para a satisfação dos direitos reclamados. Com relação ao componente jurídico, que se preocupa com a legalidade da despesa, adverte que submeter a eficácia dos direitos sociais ao orçamento significaria condicionar a força normativa da Constituição à vontade do legislador. Seria, na expressão de Canotilho, colocar os direitos sociais sob a "reserva dos cofres cheios". (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4.ed. Coimbra: Almedina, [s.d.]. p.471). Contudo, Sarmento aponta a busca ao equilíbrio como saída, salientando que, eventualmente, se assim indicar a ponderação de interesses, o argumento orçamentário pode ser afastado. Sobre o direito a um mínimo existencial, remete-se ao magistério de Ana Paula Barcellos, exposto anteriormente ao longo do texto.

⁹¹ BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Cadernos [SYN] THESIS**, v.5, n.1, p.25, 2012.

⁹² Id.

⁹³ Id.

⁹⁴ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.8, n.1, p.50, 2012.

Convém, portanto, reafirmar, conforme a visão do presente trabalho, que a Administração deve buscar o aperfeiçoamento de suas ações pautando suas atividades nos princípios da eficiência e da boa administração pública, para desincumbir-se de sua atribuição de efetivação dos direitos fundamentais.

Destarte, finalizando a apreciação sumária desses direitos, retoma-se a questão de que, ocorrido o reconhecimento jurídico e institucional dos direitos fundamentais como resultado de um processo de luta, compete ao Estado (à Administração Pública) a tarefa de dar-lhes concretude através de ferramentas jurídicas e de políticas públicas adequadas, objetivando promover-lhes a devida eficácia e efetividade jurídica, para que, consoante o pensamento de Manuel Gândara Carballido, não se possa confundir *"el reconocimiento jurídico con el disfrute efectivo"*.⁹⁵

Para a consecução desse objetivo, ao elenco de princípios contidos no art. 37 da Constituição Federal, o legislador constitucional fez agregar, mediante a Emenda Constitucional n.º 19 de 1998, o Princípio da Eficiência, o qual será tratado em capítulo adiante, do qual se originaram outros princípios, como o da boa administração pública.

Contudo, antes de abordar o paradigma da eficiência, mister se faz debruçar-se primeiramente sobre as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública na efetivação dos direitos fundamentais, tarefa que lhe incumbe na concretização de um Estado Social e Democrático de Direito.

1.3 A (NÃO) EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS E A ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A existência de direitos em sede constitucional, dotados de fundamentalidade, demanda a sua efetivação pela via administrativa, via de acesso, por excelência, de tais direitos, em um Estado Social e Democrático de Direito, como se afirmou acima, sempre tendo em mente as visões de Herrera e Alexy, sob cujas abordagens repousam estes raciocínios.

⁹⁵ CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gândara. Repensando los Derechos Humanos desde las Luchas. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v.15, n.15, p.41-52, jan./jun. 2014.

Contudo, o panorama que se observa, na realidade, aponta em outra direção. Infere-se que, embora o Estado brasileiro seja informado vigorosamente por direitos prestacionais (sociais) e a Administração deva atuar como instrumento de realização desses direitos, sua atuação ainda está longe em dar uma resposta satisfatória e adequada.

Assim, não obstante o aparato constitucional em favor da aplicação dos direitos fundamentais, o que a atualidade revela é uma grande dificuldade na implantação de referidos direitos pela Administração Pública. Destacam-se, entre outros fatores, motivos de ordem orçamentária, seja pelo déficit de planejamento ou pela sua falta de profissionalização. Nesse sentido, ainda que vários sejam os desafios enfrentados pela Administração Pública brasileira, este é o recorte adotado no presente trabalho, tendo em vista a abordagem que pretende demonstrar a necessidade de se buscarem mecanismos de planejamento que privilegiem a eficiência e a boa administração na seara da gestão pública.

Conforme alerta Valle, " parece extreme de dúvida que a qualificação da função administrativa como estratégia de garantia dos direitos fundamentais é tema definitivamente reconhecido e incorporado pela ciência jurídica do século XXI.⁹⁶

Bacellar Filho leciona que a Administração Pública constitui, por excelência, o aparelhamento do Estado dirigido à satisfação das necessidades coletivas, mas que a "legitimidade do Estado-Administração depende da sua eficiência na prestação dos serviços essenciais para a proteção dos direitos fundamentais".⁹⁷

No mesmo sentido, adverte Daniel Hachem, referindo-se à atuação defeituosa da Administração, que "a baixa efetividade dos direitos fundamentais sociais levou a doutrina brasileira a buscar na dogmática constitucional instrumentos jurídicos para assegurar a sua realização fática".⁹⁸ Afirma ele que tal perspectiva, de omissão ou atuação insuficiente da Administração Pública, conforme já referido, conduziu a que

⁹⁶ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Direito fundamental à boa administração pública e governança**: democratizando a função administrativa. Tese (Pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p.151.

⁹⁷ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. **Revista de Direito Administrativo**, v.1, n.230, p.154, out./dez 2002.

⁹⁸ HACHEM, Daniel. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel; SANTANO Ana Cláudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**: homenagem ao professor Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Ithala, 2014. p.217.

se buscassem a reivindicar judicialmente, pela via individual, a satisfação de tais direitos, mas o que se verificou foi que o acesso ao Judiciário beneficiava apenas aqueles que desfrutavam de condições materiais para tanto, fazendo emergir uma desigualdade perante os destinatários de direitos, mostrando-se uma via inadequada, sob esse ponto de vista.

Aduz ainda Hachem que tal conduta, ao contrário, pode contribuir

para o aumento do fosso entre os mais ricos e os mais pobres, já que aqueles que desfrutavam de melhores condições financeiras e de informação para obter a tutela judicial dos seus direitos individualmente acabavam desviando, para a sua satisfação pessoal, recursos que seriam destinados ao atendimento da camada mais necessitada da sociedade.⁹⁹

Diante desse quadro, o autor afirma que a incapacidade da Administração Pública na efetivação de direitos fere o princípio do desenvolvimento social, definido como objetivo fundamental da República pela Constituição Federal.

Destarte, a efetivação dos direitos fundamentais está atrelada à adoção de medidas que garantam a sua concretização no mundo dos fatos, tarefa que desafia inclusive o direito administrativo, conforme aponta a doutrina, na qualidade de responsável pelo aparelhamento do Estado.¹⁰⁰

Considerando, então, a importância do direito administrativo na organização e na disciplina da estrutura e do funcionamento da Administração Pública que, por sua vez, integra o Estado (Poder Executivo), é natural que as transformações sofridas pelo Estado ao longo do tempo também tenham influenciado esse ramo do Direito.

Nesse contexto, importante discorrer, ainda que sumariamente, sobre a evolução dos modelos de Estado no Brasil e sobre a atividade administrativa correspondente.

Conforme Adriana da Costa Ricardo Schier, "a formação do Estado brasileiro foi marcada por uma tendência patrimonialista, sendo as funções públicas exercidas

⁹⁹ HACHEM, Daniel. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel; SANTANO Ana Claudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**: homenagem ao professor Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Ithala, 2014. p.218.

¹⁰⁰ JUSTEN, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 67-76.

por indivíduos que detinham poder no âmbito privado".¹⁰¹ Era um período absolutista, em que todo aparato administrativo funcionava ao redor daquele que detinha o poder.

Com a vinda do Estado Liberal, a interferência do Estado passou a ser mínima, não influenciando na esfera dos indivíduos, a não ser no âmbito do poder de polícia e em atividades não lucrativas para a iniciativa privada. Nesse período, de acordo com Schier, deu-se o reconhecimento do princípio da legalidade, estando a atividade administrativa toda submetida à lei. Destaca a autora, com apoio em Alessi, ter sido o momento do surgimento do direito administrativo, orientando a função pública e afirmando-se como garantia dos interesses e direitos dos cidadãos. Surge então o modelo de gestão burocrático, que assegurava a previsibilidade das decisões administrativas e a sua superioridade técnica.¹⁰²

Na segunda metade do século XX, em oposição ao Estado Liberal, de cunho abstencionista, emergiu o Estado Social ou Intervencionista, também chamado de Estado Providência ou Estado do Bem-Estar (*Welfare State*), que se caracterizou pela grande atuação da máquina estatal, garantidora das necessidades coletivas e no qual foi mantido o modelo burocrático de gestão.

Contudo, na intenção de abarcar o atendimento de todas as necessidades sociais, o padrão intervencionista foi responsável pelo agigantamento do Estado, que se viu às voltas do crescimento de grande número de associações da sociedade civil, sindicatos, entre outros, exercendo pressão sobre o poder público na busca da efetivação de seus interesses, acarretando a interferência da sociedade nas opções políticas estatais, atuando como limitação ao poder do Estado, que passa a ser denominado de pluralista.¹⁰³

De acordo com Caio Tácito, nesse mesmos sentido,

até 1930, os órgãos estatais não iam além de 17, elevando-se a 70 nos anos 50 para atingir a cifra de 582 no início da década de 80, como símbolo da participação estatal visando ao desenvolvimento econômico e à ocupação dos setores em que se revelava ineficaz, ou ausente, a iniciativa privada.¹⁰⁴

¹⁰¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.32.

¹⁰² Ibid., p.22-25.

¹⁰³ XAVIER, Rosa Maria. Organizações sociais: a experiência do município de Curitiba. **Revista da Procuradoria –Geral do Município de Curitiba**, v.1, n.1, p.18, 2003.

¹⁰⁴ TACITO, Caio. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.214, p.27-34, out./dez. 1998. p.31.

A política intervencionista, por sua vez, conforme aponta Bobbio, conduziu à estatização da sociedade: "ao processo de emancipação da sociedade em relação ao Estado segue-se processo inverso de reapropriação da sociedade por parte do Estado".¹⁰⁵

Semelhante discurso se encontra na afirmação de Jorge Reis Novais:

Este projecto, orientado para a prossecução de uma justiça social generalizada, desenvolve-se não apenas numa política económica com o sentido referido, mas também na providência estadual das condições de existência vital dos cidadãos, na prestação de bens, serviços e infraestruturas materiais, sem os quais o exercício dos direitos fundamentais não passa de uma possibilidade teórica e a liberdade de uma ficção.¹⁰⁶

Com o tempo, o crescimento das despesas sociais e a diminuição das receitas, o modelo intervencionista entra em crise, impelindo a Administração a ir à busca de novas soluções para garantir o atendimento das necessidades da sociedade. Para a estudiosa da questão Maria Sylvia Di Pietro,

Não há dúvidas de que a crise do modelo providencialista pôs em cheque a figura do Estado prestador, trazendo à baila a discussão em torno de uma corresponsabilidade entre Estado, empresas e sociedade na busca da concretização de uma extensa lista de direitos – sobretudo aqueles com sede constitucional – e portanto caracterizados formal e materialmente como direitos fundamentais.¹⁰⁷

Aparece, então, o que Odete Medauar chamou de um "novo contratualismo", derivado de "tratativas, negociações, transações, compromissos, convenções, acordos entre grandes grupos de interesse ou de poder", bem como de uma relação triangular (não mais binária, Estado-Indivíduo), na qual o Estado interviria apenas como mediador entre as partes sociais ou, no máximo, como garantidor do cumprimento do acordo.¹⁰⁸

Segundo Rosanvallon, com essa nova relação poder-se-ia falar em uma superação do Estado Providência, até então entendido como forma única de expressão

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2005. p.51

¹⁰⁶ NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 2006. p.194.

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais**. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796>. Acesso em: 17 nov. 2015.

¹⁰⁸ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p.109.

e realização da solidariedade coletiva: "Em uma perspectiva prática, por exemplo, deveria ser possível reconhecer um 'direito de substitubilidade' do estatal pelo social no campo de certos serviços coletivos".¹⁰⁹

Diante da ineficiência demonstrada, o Estado Intervencionista foi substituído pelo chamado Estado Subsidiário ou Participativo, modelo orientado pelo princípio da subsidiariedade, que na visão de Di Pietro, está na própria base da nova concepção de Estado de Direito Social e Democrático.¹¹⁰

O Estado Subsidiário se fundamenta na ideia de que a sociedade (de onde emana o poder) pode, por si própria, resolver de forma mais eficiente e menos onerosa as demandas sociais, deixando ao encargo do Estado apenas o que não tenha possibilidade de solucionar por seus próprios meios.¹¹¹ O Estado teria, então, uma função mais direcionada ao fomento, à coordenação e à fiscalização da iniciativa privada de forma a assegurar o atingir das finalidades de interesse público (atividades de gestão e regulação).

Passa a ser valorizada a consensualidade em vez da imperatividade, passando a propagarem-se os institutos consensuais como as concessões, as permissões, as autorizações, os convênios, contratos de gestão, entre outros, nos quais o Estado encontrou maior eficiência finalística, valendo-se das entidades privadas.¹¹²

De acordo com Diogo Moreira Neto, o conceito de público deixou de ser monopólio do Estado para expandir-se em um espaço "não estatal"¹¹³, acolhendo novas formas de ação e de entidades direcionadas à administração dos interesses gerais.¹¹⁴

Emerson Gabardo¹¹⁵, contudo, traz importante crítica à ideia de subsidiariedade, ao afirmar que a atuação do Estado na ordem econômica se dá por razões de interesse público e não de forma acessória à iniciativa privada. Ilustra sua visão sobre a questão mediante o pensamento de Romeu Felipe Bacellar, o qual, ao defender que, ao explorar qualquer espécie de atividade administrativa, a Administração "o faz na

¹⁰⁹ ROSANVALLON, Pierre. **La Crisis del estado Providencia**. Madrid: Civitas, 1995. p.118.

¹¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, tercerização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999. p.26.

¹¹¹ XAVIER, Rosa Maria. Organizações sociais: a experiência do município de Curitiba. **Revista da Procuradoria Geral do Município de Curitiba**, v.1, n.1, p.18, 2003.

¹¹² Ibid., p.22.

¹¹³ MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. Coordenação gerencial na administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.214, p.38, out./dez. 1998.

¹¹⁴ Id.

¹¹⁵ GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Forum, 2009. p.203 e seq.

categoria de atividade administrativa, pois o que justifica sua a sua existência é um interesse público primário subjacente que ora toma a forma de imperativo de segurança nacional, ora de relevante interesse coletivo".^{116,117}

Assim, a partir da década de 1990, conforme aponta Adriana Schier, pôde-se reconhecer um rompimento no pensamento publicista nacional:

[Há] de um lado aqueles que permaneceram defendendo a necessidade de se implantar, na esfera administrativa, o modelo trazido originariamente pela CF/88, voltado aos moldes burocráticos, mas permeado por mecanismos de participação popular e, de outro, os que, adeptos da Reforma Administrativa, pretendiam a adoção irrestrita de institutos que traduzissem a nova mentalidade gerencial.¹¹⁸

Nesse contexto, então, foi implantada a chamada Reforma Administrativa do Estado, que será abordada no capítulo a seguir e que foi responsável pela implantação de um novo modelo de administração, a administração gerencial, que substituiu o modelo burocrático, dando destaque à eficiência.

Conforme seu idealizador, Luiz Carlos Bresser-Pereira, a reforma gerencial

parte do pressuposto de que em um grande número de áreas, particularmente na social e científica, o Estado pode ser eficiente, desde que use instituições e estratégias gerenciais, e utilize organizações públicas não-estatais para apoiar os serviços por ele apoiados, recusando, assim, o pressuposto neoliberal a ineficiência intrínseca e generalizada do Estado.¹¹⁹

¹¹⁶ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2008. p.198 apud GABARDO, op. cit., p.228.

¹¹⁷ Conforme Gabardo, "Vê-se, pois, que é o interesse público, e não a subsidiariedade, o fundamento de respaldo da norma constitucional interventiva [refere-se ao art. 173 da CF/88]. E o interesse público implica a conjugação de avaliações pragmáticas apenas de forma secundária, pois prevalecem os critérios de princípio. O conteúdo do interesse público possui uma carga axiológica e moral imponderável, fundado que é na ideia de solidariedade social como componente de ajuste e transformação da realidade social. Quando se tem o desenvolvimento tanto como um direito fundamental dos indivíduos, tanto como um objetivo ou política pública obrigatória (como no caso do Brasil), não há como se esperar do Poder Público posicionar-se como se fosse uma instância secundária e suplementar. Sempre que for identificada presença de interesse público pelos representantes eleitos, que, afinal, são as pessoas investidas da prerrogativa de responsabilidade oficial pela construção da sociedade sob as bases constitucionais da dignidade e da felicidade, o estado deverá atuar de forma plena e primária." (Ibid., p.229-230).

¹¹⁸ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve de servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público: estudos em homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello**. Belo Horizonte: Forum, 2010. p.379.

¹¹⁹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998. p.31.

Destarte, segundo Bresser-Pereira, o objetivo direto da Reforma Administrativa era dotar o aparelho do Estado de maior eficiência, buscando, com isso, maior afirmação da cidadania. Intui o ex-ministro: "Através da adoção de formas modernas de gestão será possível atender de forma democrática e eficiente às demandas da sociedade".¹²⁰

Contudo, no que se refere ao princípio da eficiência, concorda-se com Schier que

considerando-se a Constituição como um instrumento normativo dotado de efetividade, o conteúdo de tal princípio não poderá estar ligado à implantação de uma racionalidade mercadológica na esfera dos serviços públicos, sob pena de esvaziamento dos demais princípios estruturantes do Estado Democrático e Social brasileiro. É necessário, portanto, que sua interpretação seja feita determinando-se o seu conteúdo em harmonia com todos os outros princípios da Carta Magna, voltados à construção da sociedade ali preconizada, conforme ressalta Romeu Bacellar Filho.¹²¹

Menciona ainda a autora, trazendo a lição de João Carlos Simões Gonçalves Loureiro, que o princípio da eficiência, compreendido pelo viés da qualidade, pode ser uma exigência dos direitos fundamentais.¹²²

Tal posicionamento reforça o entendimento sustentado nesta pesquisa, de que a gestão pública tem a obrigação de assegurar a todos os cidadãos a prestação de serviços de qualidade, devendo, para alcançar esse objetivo, prover os gestores públicos de técnicas administrativas que ensejem a efetivação plena dos direitos fundamentais sociais, caso contrário não se fará cumprir os ditames de um Estado Social e Democrático de Direito.

¹²⁰ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial de 1995. In: BELMIRO, V. Jobim Castor; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e outros (Org.). **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p.42. (Cadernos Adenauer, n.3).

¹²¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.52.

¹²² Id.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A REFORMA ADMINISTRATIVA

A reforma da Administração Pública Brasileira remonta à década de 1990 e foi decorrência da crise do Estado Brasileiro, ocorrida nos anos 1980. Evidentemente, já é pacificado nos estudos históricos o discurso de que nenhum momento histórico é estanque, ou seja, as questões dos anos 1980 são resultado de um longo processo histórico brasileiro que não cabe aqui discutir.

Segundo Bresser-Pereira¹²³, essa crise teve origem na captura do Estado por interesses privados e na ineficiência de sua administração, com o conseqüente desequilíbrio resultante entre as demandas da sociedade e a incapacidade de atendê-las.

Reforça esse entendimento o magistério de Adriana Schier, para quem "no Brasil, fundamental para a crise do Estado preconizado na Constituição Federal de 1988 foi o excesso de demandas sociais admitidas pelo Poder Público e a sua impossibilidade de atendê-las".¹²⁴

Na realidade, o que se verificou foi uma crise fiscal, que teve como marco o segundo choque do petróleo, em 1979, e que, segundo Bresser Pereira, teve como característica a perda de capacidade de o Estado coordenar o sistema econômico de forma complementar no mercado, apresentando-se como uma crise do modelo de intervenção do Estado e sua forma burocrática de administrar.¹²⁵ De acordo com o raciocínio de Bresser-Pereira,

A crise fiscal ou financeira caracterizou-se pela perda do crédito público e pela poupança pública negativa. A crise do modo de intervenção, acelerada pelo processo de globalização da economia mundial, caracterizou-se pelo esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações, que foi bem sucedido em promover a industrialização nos anos [de] 30 a 50, mas que deixou de sê-lo a partir dos anos 60; transpareceu na falta de competitividade de uma parte ponderável das empresas brasileiras; expressou-se no fracasso

¹²³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998. p.32.

¹²⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.42.

¹²⁵ Ibid., p.40.

em se criar no Brasil um Estado do Bem-Estar que se aproximasse dos moldes social-democratas europeus. Por sua vez, a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força no final dos anos 80, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988.¹²⁶

Conforme comenta o autor, a Constituição Brasileira aos poucos foi se mostrando ineficiente e inadequada para enfrentar antigas pendências, bem como os novos problemas surgidos, fruto do desenvolvimento avassalador das comunicações, da globalização e a competição por mercados, interna e externamente.¹²⁷

Conforme salienta Daniel Wunder Hachem, também questionando o momento histórico brasileiro e suas transformações,

A Constituição de 1988 representou verdadeiro marco no Direito brasileiro, operando inúmeras mudanças e inaugurando tendências inovadoras nos mais variados ramos jurídicos. Diante da mudança de um cenário autoritário, construído sob a égide da ditadura militar, para um quadro marcadamente democrático instaurado pela nova ordem constitucional, os estudiosos do Direito Público pátrio, impulsionados pelo movimento da dogmática constitucional emancipatória, depararam-se com a necessidade de desenvolver teorias e categorias dogmáticas dedutíveis da nova ordem jurídica que fossem capazes de emprestar efetividade à Constituição então promulgada. Acresça-se a isso o fato de que o novo texto constitucional foi generoso na tratativa dos direitos fundamentais, conferindo aos cidadãos brasileiros a titularidade de uma série de posições jurídicas até então não garantidas pelo sistema jurídico pátrio.¹²⁸

¹²⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998. p.41.

¹²⁷ "A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não só porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas também porque esse regime, em vez de de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição de carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais. Esta estratégia oportunista do regime militar, que resolveu adotar o caminho mais fácil da contratação de altos administradores através das empresas, inviabilizou a construção no país de uma burocracia civil forte, nos moldes que a reforma de 1936 propunha. A crise agravou-se, entretanto, a partir da Constituição de 1988, quando se saltou para o outro extremo e a administração pública brasileira passou a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático extremo. As consequências da sobrevivência do patrimonialismo e do enrijecimento burocrático, muitas vezes perversamente misturados, são o alto custo e a baixa qualidade da administração pública brasileira." (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005. p.239-240).

¹²⁸ HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.13, n.13, p.345, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/13/showToc>>. Acesso em: 20 set. 2014.

Para Maria das Graças Rua, embora o cenário de crise econômica e fiscal pudesse ser superado com a redefinição do papel do Estado na economia e com o corte de políticas sociais, o mesmo não se aplicava à crise de governabilidade e aos desafios que a globalização impunha, devendo a solução se reportar ao modelo político-administrativo, representando um rompimento com a burocracia tradicional, de cunho conservador, inflexível e avessa à inovação. As mudanças exigiam então o estabelecimento de quadros criativos, flexíveis, competitivos e comprometidos em melhorar o desempenho da ação administrativa, orientados para a sociedade em lugar de autorreferidos.¹²⁹

Essa realidade pressionou a Administração Pública a rever sua estrutura e seu funcionamento para impor maior objetividade em seus processos, com vistas à obtenção de um desempenho e resultados mais efetivos.

Caio Marini traz a menção de que, embora fosse evidente a constatação do baixo padrão da prestação de serviços públicos e a necessidade de mudanças, a reforma administrativa estava excluída da agenda governamental desde o final da década de 1960 e na era Collor haveria um ambiente desfavorável a mudanças. Destaca que foi a primeira tentativa de reforma administrativa em um período de governo democrático.¹³⁰

Para consecução da reforma, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso de Melo criou o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) encarregado de implantar modernização e eficiência na Administração, operando importante mudança de modelo de gestão, transformando o sistema burocrático em gerencial, visando reduzir custos e tornar mais eficiente a Administração.

O Ministério aprovou, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Estado introduzindo o paradigma da eficiência na Administração. Diz o Plano Diretor:

A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser

¹²⁹ RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v.48, n.3, p.141-142, set./dez. 1997.

¹³⁰ MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n.1, mar./abril/maio 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.¹³¹

Conforme dispunha o próprio Plano, o que se pretendeu foi reforçar a governança, entendida como

a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa.¹³²

De fato, a administração pública gerencial, tal como foi tratada no Plano Diretor da Reforma, embora não negasse todos os princípios da administração pública burocrática,¹³³ representava uma ruptura com o passado, apresentando-se como uma via em direção ao avanço e à inovação. A diferença fundamental entre ambas residia na forma de controle, que deixava de basear-se em processos para dar atenção aos resultados.¹³⁴

Na administração pública gerencial a estratégia volta-se (1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).¹³⁵

¹³¹ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/coleção/plandi.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

¹³² Id.

¹³³ Ainda que não seja o tema da presente pesquisa, importa referir que, sobre o modelo de gestão burocrático é referência o pensamento de WEBER, Max. **Ensaio de sociologia política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

¹³⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, op. cit., p.16.

¹³⁵ Id.

Nesse contexto, cabe mencionar o ângulo relacionado à diferenciação na forma de considerar o interesse público na administração gerencial e na burocrática, colocado em relevo no magistério de Maria Silvia Di Pietro. Conforme a autora, alega-se que, na administração burocrática,

o interesse público muitas vezes se confunde com o interesse do próprio aparelhamento administrativo, de tal forma que os recursos públicos são utilizados e as atividades são exercidas prioritariamente em benefício do próprio aparelhamento e de seus servidores. Já a administração gerencial deve ser voltada para o cidadão. Daí a preocupação com o controle de resultados. Não interessa se os meios ou procedimentos são os melhores; os fins é que são importantes.¹³⁶

Nem todos os autores elogiam a escolha. Fernando Luiz Abrúcio, por exemplo, considera ter sido um erro dos idealizadores da reforma colocarem em oposição a administração burocrática e as novas formas de gestão, pois se imprimiu uma visão contraproducente, etapista, que produziu atrito desnecessário com setores da burocracia estratégica, que poderiam ter sido atraídos mais facilmente para o processo de reformas.¹³⁷ Diz o autor que: "Além disso, a perspectiva dicotômica leva a crer que 'uma etapa substitui à outra'. Ao contrário, Trata-se mais de um movimento dialético em que há, simultaneamente, incorporações de aspectos do modelo weberiano e a criação de novos instrumentos de gestão".¹³⁸

A constitucionalização da reforma administrativa se deu mediante a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19, em 4 de julho de 1998, que a introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, enunciando novos princípios e preceitos, orientados para a reformulação das bases burocráticas da Administração. Conforme sua ementa, "modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal e dá outras providências".

¹³⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999. p.41.

¹³⁷ ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira**: um balance crítico e a renovação da agenda de reformas. p.9. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034>. Acesso em: 15 set. 2014.

¹³⁸ Id.

Destacam-se da Emenda três referenciais, que definem o seu conteúdo:

- i) nova redação do art. 37, acrescentando, aos princípios administrativos, o princípio da eficiência;
- ii) acréscimo do parágrafo 8.º no mesmo artigo, que admite a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta mediante contratos de desempenho a serem firmados entre seus respectivos administradores e o Estado, em que serão fixadas metas de eficiência a serem alcançadas;
- iii) nova redação do art. 241, que prevê a edição de leis federais, estaduais, para disciplinar a cooperação entre essas entidades, autorizando a gestão associada de serviços públicos mediante consórcios públicos e convênios de cooperação.

Retomando, pois, a faceta gerencial da reforma, importante trazer registro sobre sua implementação. Nesse sentido, considera Adriana Schier não ser possível afirmar que tenha se incorporado plenamente na administração pública brasileira o modelo de gestão gerencial, conforme idealizado na década de 1990. A autora considera que o objetivo preponderante da reforma foi a readequação da estrutura administrativa para incrementar a arrecadação de fundos e diminuir despesas, nos moldes do preconizado pelos organismos internacionais, remanescendo, em termos normativos, o modelo burocrático, com pequenas alterações provenientes da ideologia neoliberal/gerencial.¹³⁹ Flávio Abrúcio também comunga desse ponto de vista ao considerar que o aspecto econômico da reforma sobrepujou seu caráter de gerencial.¹⁴⁰

¹³⁹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.49. No mesmo sentido, Fernando Luiz Abrúcio, que considera que na Emenda Constitucional n.º 19 o aspecto financeiro sobrepujou o gerencial. (**Trajectoria recente da gestão pública brasileira: um balance critico e a renovação da agenda de reformas**. p.8. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034>. Acesso em: 07 jan. 2016).

¹⁴⁰ "A visão economicista estreita da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implantação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois isso diminui a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via da manipulação de cargos e verbas [...] o segundo erro de diagnóstico da reforma Bresser foi estabelecer, em boa parte do debate, uma oposição complete entre a chamada administração burocrática e as novas formas de gestão." (ABRÚCIO, op. cit.).

Por este fato, foram endereçadas à reforma administrativa críticas por trazer em seu bojo a ideologia neoliberal, servindo, ao fundo, aos interesses econômicos. Adriana Schier, por exemplo, considera que, segundo suas características, a reforma representa a tentativa de adoção de um ideário neoliberal no país:

No Brasil, as ideias neoliberais ganham juridicidade com a edição de uma série de leis e de emendas constitucionais (destacando-se a Emenda no. 19/98), que pretendem, em última análise, traçar um novo desenho do Estado e da Administração Pública brasileiros. Retratam, nessa medida, a tentativa de implantação de um Estado neoliberal, que deixa à iniciativa privada o trato das questões sociais, e uma Administração Pública estruturada de forma gerencial, preocupada com o alcance de bons resultados, independente dos meios utilizados para alcançá-los.¹⁴¹

Nesse mesmo sentido, Gabardo assevera que as políticas de descentralização introduzidas pela reforma do Estado (o reconhecimento de um espaço público não-estatal) não foram decorrência do fortalecimento dos movimentos sociais do início da década de 1970, com o ressurgimento da sociedade civil brasileira através da ampliação dos espaços de luta pela democratização e pelos direitos sociais, "mas sim, e paradoxalmente, da vitória ideológica do neoliberalismo como corrente doutrinária disseminada nos projetos de reforma do Estado característicos do período".¹⁴²

Aduz, contudo, que, ainda assim, as ideias provenientes do gerencialismo causaram influência no trato da gestão pública a ponto de provocar mudança simbólica na racionalidade do Direito Administrativo brasileiro, "que tem nos levado a uma verdadeira fuga para o direito privado".¹⁴³

De fato, é sabido que o direito administrativo é influenciado diretamente pelas transformações normativas introduzidas na Administração Pública.

Nesta toada, concorda-se plenamente com o posicionamento de Schier: mesmo que necessária, em face da sociedade atual, uma reestruturação dos institutos do Direito Administrativo, não se pode prescindir de – ou deixar à margem – o sistema constitucional brasileiro "que deve nortear a compreensão daquele ramo do direito no

¹⁴¹ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.42.

¹⁴² GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Forum, 2009. p.109.

¹⁴³ Ibid., p.50.

sentido de conferir efetividade aos valores consagrados na Carta Magna, incompatíveis, em muitos aspectos, com a ideologia neoliberal".¹⁴⁴

Ou seja, o atendimento às necessidades da sociedade contemporânea através de novos mecanismos de gestão só atenderá aos ditames de um estado Social e Democrático de Direito se pautado na observância dos valores consagrados e positivados pelos princípios contidos na Constituição Federal de 1988, reputando-se positivas as mudanças, desde que fundamentadas nessa interpretação.¹⁴⁵

Assim, a compreensão do princípio da eficiência e da boa administração, como fundamentos axiológicos para se repensar o modelo de gestão vigente na Administração Pública brasileira, será adotada, nesta pesquisa, partindo-se do conjunto sistemático adotado na Constituição Federal de 1988. Daí porque será adotada a interpretação que conduz tais princípios para a efetivação dos objetivos da República Federativa do Brasil, positivados no art. 4.º da Carta Magna, preservando-se o bem comum e a implementação de mecanismos de gestão que permitam alavancar o desenvolvimento nacional e social, assegurando-se, a todos os cidadãos brasileiros, o acesso às conquistas que garantem a sua dignidade.

Das mudanças, abordar-se-á a seguir a que seja, possivelmente, a mais significativa, a constitucionalização do princípio da eficiência, que passou a compor o rol dos princípios orientadores da administração pública.

2.2 A EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme mencionado, a elevação da eficiência a princípio constitucional como consequência da Reforma Administrativa do Estado Brasileiro fez com que passasse a ser considerada, a partir desse marco, mais que uma obrigação, uma exigência imposta à conduta administrativa.

¹⁴⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.50.

¹⁴⁵ *Ibide.*, p.55-56.

Bruno Miragem, por exemplo, destaca um ponto relevante da complexa situação pela qual o Brasil passou:

a marca mais visível da reforma do Estado brasileiro foi a introdução da exigência da conduta eficiente, elevada à condição de princípio constitucional informador da Administração Pública pela EC/19/1998 como critério de avaliação sobre correção do procedimento dos agentes públicos e da própria atuação administrativa.¹⁴⁶

Não obstante as críticas e a falta de compreensão sobre a constitucionalização desse princípio, cujo conceito se relacionava, até então, com a teoria da Administração e da Economia e que, supostamente, poderia estar levando a uma aproximação entre a Administração Pública e modelos de gestão privada, desvinculando-a do princípio da legalidade, o certo é que esse novo paradigma constitucional introduzido na atuação administrativa imprime uma nova estruturação das atividades estatais, com vistas ao

melhor modo de realização de suas finalidades, do interesse público, o que coloca em relevo seu aspecto instrumental, como resultado de um processo contínuo de redefinição das relações entre o Estado e a Sociedade e, com isso, a adoção, pelo direito administrativo, de valores e mecanismos contemporâneos a esta nova realidade.¹⁴⁷

Assim, conforme Miragem, a eficiência consiste em um conceito jurídico, ainda que tenha origem nas ciências econômicas e que vincule a organização da estrutura administrativa e a atuação dos agentes públicos, destinadas ao cumprimento dos fins da Administração Pública em favor dos administrados. Para tanto, deve coordenar os esforços relativos aos custos financeiros da atuação administrativa com os interesses legítimos das partes envolvidas e de toda coletividade, de modo a realizar tais fins da forma mais satisfatória possível.¹⁴⁸ Aduz ele que, em consequência, cria naturalmente o dever da Administração de atualizar-se em relação a métodos e conhecimentos técnico-científicos acreditados, para que possa imprimir sempre maior grau de excelência na realização do interesse público.

¹⁴⁶ MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.35.

¹⁴⁷ Ibid., p.40.

¹⁴⁸ Id.

No mesmo sentido, manifesta-se Rodrigo Kanayama, destacando que, ao ser introduzida no campo do Direito, a eficiência adquire conotação diferente da simples análise econômica, conquanto não se possa desconsiderar sua faceta econômica, que pode fornecer elementos decisórios. Contudo, também "relaciona-se com normas jurídicas e morais, como legalidade, dignidade da pessoa humana e moralidade".¹⁴⁹

Adverte que os tribunais brasileiros apresentam entendimentos diferentes sobre o conceito de eficiência: economicidade, custo-benefício, entre outros pontos, confundindo-se até mesmo com a própria legalidade. Ressalta que a "pluralidade de noções dificulta, senão impede, sua aplicação pelos intérpretes da norma constitucional".¹⁵⁰

Para o autor, existem três conceitos de eficiência que são hoje aplicados ao direito: i) a boa administração (*good governance*); ii) economicidade e custo-benefício (no sentido adotado pelo Direito); e iii) eficiência como princípio.¹⁵¹

Todavia, de acordo com a exposição de motivos da Emenda Constitucional n.º 19/98, segundo Bertoncini e Knoerr, com apoio nos estudos de José Eduardo Martins Cardozo, o intuito do legislador foi "ênfaticamente a qualidade e o desempenho nos serviços públicos: a assimilação pelo serviço público, da centralidade do cidadão e da importância da contínua superação de metas desempenhadas, conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessárias".¹⁵²

Emerson Gabardo assevera que, embora a redação original da Constituição Federal de 1988 não contemplasse expressamente tal princípio, a eficiência não seria inovação da Emenda Constitucional n.º 19 de 1998. Segundo ele,

Com o advento do racionalismo administrativo característico da modernidade, a ideia de eficiência sempre esteve presente na Teoria do Estado e na Ciência da Administração, ainda que muito pouco dela se tenha tratado na doutrina, principalmente na do Direito Administrativo [...]¹⁵³

¹⁴⁹ KANAYAMA, Rodrigo. **Direito, política e consenso**: a escolha eficiente de políticas públicas Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p.94 Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

¹⁵⁰ Ibid., p.95.

¹⁵¹ Id.

¹⁵² BERTONCINI, Mateus; KNOERR Viviane. Cidadania, dignidade humana e o princípio da eficiência. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v.12, n.1, p.248, jan./jun. 2011.

¹⁵³ GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p.94.

Considera o autor, não menosprezando a sua elevação a princípio, ainda que tardia, que tal proceder da Administração sempre foi inerente à atividade administrativa, contemplado implicitamente no Decreto-Lei n.º 200/1967 e em outras normas.¹⁵⁴ Também é esse o pensamento de Di Pietro, que considera, em relação ao Decreto-lei n.º 200/1967, quando este submete a atividade do Executivo a controle de resultado, que este reforça o sistema de mérito, colocando a Administração indireta à supervisão ministerial quanto à eficiência administrativa e aconselha a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso.¹⁵⁵

Verifica-se, também, a existência do princípio no art. 2.º da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal:

Art. 2.º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Igualmente, o princípio da eficiência pode ser encontrado no art. 6.º, par. 1.º da Lei n.º 8.987/95, Lei de Concessões e Permissão de Serviços Públicos, considerado como uma das condições de um serviço adequado ao pleno atendimento do usuário.

Raquel Dias da Silveira expõe, também, que o princípio da eficiência já se encontrava subentendido no texto originário da Constituição de 1988, "eis porque ser inconcebível qualquer tipo de Administração, pública ou privada, que implica a gestão de bens, interesses ou negócios alheios, sem um mínimo de eficiência e de responsabilidade na atuação".¹⁵⁶

Todavia, pode-se encontrar referência expressa desse princípio no art. 74, II, da Constituição Federal, no capítulo "Da Fiscalização Contábil", que alude que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão controle interno e integrado, com vistas a:

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e *eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. (grifo nosso)

¹⁵⁴ No mesmo sentido, MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991 e DI PIETRO, Maria Silvia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

¹⁵⁵ DI PIETRO, op. cit., p.75.

¹⁵⁶ SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

Maria Silvia Di Pietro destaca, além do aspecto referente ao modo de atuação do agente público, que este deve ser o melhor possível para que se obtenha os melhores resultados, o aspecto relacionado ao modo de organizar, estruturar a Administração pública, para a prestação do melhor serviço público.¹⁵⁷

De acordo com Odete Medauar, a eficiência está relacionada com ação, com a produção de resultados rápidos e precisos. Assim, determina um agir que satisfaça as necessidades da população nesse patamar: de forma rápida e precisa, contrapondo-se a uma ação lenta, negligente, descompromissada e omissa.¹⁵⁸

Gabardo adverte, contudo, que a eficiência não pode ser avaliada isoladamente, pois, além de dar atendimento aos critérios que lhe são inerentes, um ato não pode ser contrário à lei, à moral, ser sigiloso ou irregularmente pessoal, por exemplo. Portanto, não basta a análise quanto à celeridade, racionalidade, economicidade, ou outro critério oriundo da doutrina especializada: a análise deve levar em conta demais critérios de validade.

No mesmo sentido, para Di Pietro a eficiência soma com os demais princípios do art. 37 da Constituição Federal, mas não se sobrepõe a nenhum deles, sobretudo ao princípio da legalidade, sob pena de risco à segurança jurídica e ao Estado de Direito.¹⁵⁹ Odete Medauar também comunga desse entendimento ao afirmar que os dois princípios (eficiência e legalidade) devem conciliar-se.¹⁶⁰

Portanto, no cumprimento de seu dever de dar efetividade aos direitos fundamentais, compete ao Estado-Administração verificar, primeiramente, os princípios constitucionais que o norteiam

não estabelecendo preferências indevidas, (em respeito à *impessoalidade*), ou destoantes da lei (*legalidade*), assim como o dever de guardar padrões éticos nas escolhas que realize (*moralidade*), assegurar o amplo acesso às informações relativas aos critérios adotados (*publicidade*), e observar os procedimentos que lhe permita atingir os melhores resultados com os meios disponíveis (*eficiência*).¹⁶¹ (grifos nossos)

¹⁵⁷ DI PIETRO, Maria Silvia. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007. p.75.

¹⁵⁸ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p.136-137.

¹⁵⁹ Ibid., p.76.

¹⁶⁰ Ibid., p.137.

¹⁶¹ MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.34-35.

Gabardo assevera que, ainda assim, a eficiência não perde sua especificidade, na medida que a concepção jurídica da ação administrativa refere-se à somatória da análise de todos os aspectos restritos à eficiência (economicista e sociológico) com os caracteres eminentemente jurídicos, qualificado pela natureza constitucional.¹⁶²

Diogo de Figueiredo Moreira Neto considera que o dever de eficiência do setor público, depois de consagrado constitucionalmente, passou a ser um direito de cidadania, "conotado aos interesses da sociedade, sempre que possa ser objetivamente aferível".¹⁶³ Tratar-se-ia de um direito difuso, pertencente a todos os cidadãos, indistintamente.

De fato, bem ilustra Bruno Miragem ao afirmar que, se o princípio da eficiência gera um dever de planejamento à Administração Pública, tal planejamento deve ser eficiente e, ainda que não obrigue ao atendimento integral de uma certa demanda, determina-lhe uma obrigação quanto à otimização dos recursos diante dos resultados obtidos, devendo haver "o máximo de resultados com os meios disponíveis [...] servindo de útil critério de avaliação sobre o correto proceder do agente público no desempenho de suas funções, bem como dos órgãos estatais no exercício de suas respectivas competências".¹⁶⁴

Em derradeiro, para os objetivos deste estudo e para conclusão deste tópico, com relação ao princípio da eficiência, toma-se o pensamento de Adriana Schier, no sentido de que sua interpretação deve determinar o conteúdo em harmonia com todos os demais princípios constitucionais, "voltados à construção da sociedade ali preconizada".¹⁶⁵

Assim interpretado, "determinará um serviço público prestado a todos os cidadãos com qualidade e otimização de recurso, sem qualquer preocupação ligada à ideia de lucro, a qual deve permanecer incidindo somente na esfera da atividade econômica em sentido estrito".¹⁶⁶

¹⁶² GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002. p.98.

¹⁶³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.117-118.

¹⁶⁴ MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p.35.

¹⁶⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.53.

¹⁶⁶ Id.

Transcrevendo a lição de João Carlos Loureiro, afirma a autora que, assim entendido, como princípio de qualidade, o princípio da eficiência passaria a ser "uma exigência dos direitos fundamentais".¹⁶⁷

No mesmo sentido, há a lição de Romeu Bacellar Filho, a indicar que preliminarmente à descoberta de sentidos do princípio da eficiência, depara-se com a questão de que

Qualquer significado a ser atribuído a este princípio terá de passar pelo exame da conformidade com a Constituição. Enquanto produto do exercício da competência reformadora, o princípio constitucional da eficiência deve ser interpretado e aplicado, observando-se o núcleo constitucional integrante das cláusulas pétreas (art. 60, § 4.º).¹⁶⁸

Identifica o autor, a partir dessa premissa, duas consequências: i) o princípio da eficiência deverá observar uma interpretação conforme a Constituição, de modo a resguardar-se de uma eventual burla aos comandos constitucionais; ii) atendido o limite anterior, ao se relacionar com os demais princípios relacionados no art. 37-A da CF/88, "participará do mecanismo das *desloucações compreensivas* e da *ponderação* a ser levada a cabo na aplicação dos princípios ao caso concreto".¹⁶⁹

Em síntese final, destaca-se a lição de Bertoncini e Knoerr, que, na perspectiva dos direitos fundamentais, definidos a partir da dignidade humana, constroem o seguinte conceito do princípio da eficiência no Direito brasileiro contemporâneo, considerando-o como o

dever constitucional dos administradores públicos de otimização dos recursos públicos para obtenção do melhor resultado possível com o menor dispêndio de recursos na execução de suas competências (dimensão econômica), sem se olvidar da necessidade de conciliação desse princípio com os demais princípios do Direito Administrativo e da incidência dos mecanismos de controle preventivo e repressivo (dimensão normativa), visando a prestação de serviços adequados à população, inclusive na concretização dos direitos fundamentais e na promoção da dignidade humana (dimensão finalística), dimensões que somadas delineiam o direito público subjetivo da população a uma Administração Pública eficiente.¹⁷⁰

¹⁶⁷ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho**. Belo Horizonte: Forum, 2004. p.53.

¹⁶⁸ BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. São Paulo: Max Limonad, 2003. p.217.

¹⁶⁹ Id.

¹⁷⁰ BERTONCINI, Mateus; KNOERR Viviane. Cidadania, dignidade humana e o princípio da eficiência. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v.12, n.1, p.248, jan./jun. 2011.

Nessa senda, pode-se dizer tratar-se, efetivamente, de um dever de boa administração, ou seja, um dever do melhor exercício da função administrativa, sendo um princípio de direito.¹⁷¹

Assim, traçado do seu contorno, nos termos da presente dissertação, o referido princípio estaria assegurando a concretização dos direitos fundamentais, orientando a conduta da Administração Pública para a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Este tema, o da boa administração pública, compromissada com os direitos fundamentais, será tratado com mais vagar no próximo tópico.

2.3 DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: PRINCÍPIO E DIREITO

Falar da boa administração pode parecer, nos dias atuais, ceder a um *modismo*, nas palavras de Augusto Durán Martínez¹⁷², e há vasta doutrina se dedicando ao assunto, sendo que alguns autores lhe dão o tratamento de princípio e outros de direito fundamental. Esses posicionamentos serão referidos nesse trabalho e, será incluído, ainda, dada seu vanguardismo e a semelhança com o assunto, o direito à tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais.

Graciela Ruoco considera a boa administração como o princípio que rege toda a atuação administrativa ("princípio rector"), que visa superar antigas concepções do Direito Administrativo, situando o indivíduo ao centro das preocupações da Administração.¹⁷³

Destarte, para a autora, tal princípio impõe aos poderes públicos uma conduta que realize o seu conteúdo, não à maneira de um *check list* de obrigações a ser aplicado de forma mecânica, mas como critério ou padrão a ser observado para

¹⁷¹ KANAYAMA, Rodrigo. **Direito, política e consenso**: a escolha eficiente de políticas públicas Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p.96. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

¹⁷² MARTINEZ, Augusto Durán. Motivación del Acto Administrativo y Buena Administración. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.13, n.13, p.27, jan./jun. 2013.

¹⁷³ RUOCCO, Graciela. La "Buena administración" y el "interés general". **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte**, v.12, n 49, p.27, jul./set. 2012.

produzir os resultados, em cada circunstância, de forma que a solução adotada seja razoável, justa e proporcional.

Aponta ela que o processo de reconhecimento da boa administração teve como ponto de partida o dever da boa administração, conforme descrito por Durán Martínez, algo que inicialmente foi considerado uma questão de mérito e em seguida foi admitido pela doutrina mais moderna como uma questão de legitimidade. Derivado desse dever, a doutrina desentranhou como correlato o "direito a boa administração" e finalmente reconheceu o conceito como um princípio.¹⁷⁴

Assim, no entender da autora, considerado como princípio, não outorga às pessoas posições subjetivas concretas que lhes permita exigir o que o princípio pretende. Entendido como mandato de otimização (conforme a doutrina de Alexy), dirige-se ao legislador e aos poderes públicos, sendo que o legislador pode convertê-lo em direitos subjetivos e os poderes públicos, atendendo às circunstâncias do caso concreto, devem dar-lhe o maior alcance possível.¹⁷⁵

Desta forma, quando a lei concretizasse o princípio da boa administração em direitos fundamentais especialmente protegidos, configuraria a boa administração como direito fundamental de conteúdo limitado, mas com garantias reforçadas. Graciela Ruocco, então pondera que

Desde esta perspectiva, la figura de los principios rectores como mandatos de optimización cobra una especial relevancia. Los administradores deben ser los impulsores para llevar la optimización del principio a sus máximos resultados posibles. La Administración debe asumir las preocupaciones de los habitantes a cuyo servicio está y debe intentar dar respuesta a sus inquietudes de la mejor manera. La Administración, en resumen, debe actuar de acuerdo con el principio rector de la buena administración tratando de hacer realidad toda la variedad de su contenido plural.¹⁷⁶

Valter Carvalho¹⁷⁷ chama a atenção de que no direito norte-americano, no Paper n.º 68 de "O Federalista", já havia (no ano de 1788) referência à boa administração como requisito de um bom governo e à necessidade de um Executivo

¹⁷⁴ RUOCCO, Graciela. La "Buena administración" y el "interés general". **A&C Rvista de Direito Administrativo e Constitucional. Belo Horizonte**, v.12, n 49, p.297, jul./set. 2012.

¹⁷⁵ Ibid., p.40.

¹⁷⁶ Ibid., p.41.

¹⁷⁷ CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública como instrumento de hermenêutica constitucional**. p.17. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=234a1273487bf7b2>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

forte, independente dos outros poderes, em oposição a um Executivo fraco, que seria identificado à noção de um mau governo.

Menciona que, embora o momento histórico fosse favorável à prevalência do Executivo, a atividade administrativa é colocada em destaque na concretização dos interesses do povo, o que demonstra o relevo do tema.

Hodiernamente, a ideia de um direito à boa administração tem origem nos estados membros da União Europeia e adquiriu expressão no âmbito comunitário com sua inclusão na "Carta de Nice", Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, na qual foi expressamente apontado como direito fundamental (artigo 41).¹⁷⁸

Constitui tal carta, na visão de Rodríguez-Arana Muñoz, uma recomendação permanente às Administrações públicas, de que sua atuação terá de se orientar conforme cânones ou *standars* que têm como posição central o cidadão: "*Posición central del ciudadano que ayudará a ir eliminando de la praxis administrativas toda esa panóplia de vicios y disfunciones que conforman la llamada mala administración*".¹⁷⁹

Encontra-se também referência à boa administração na "Lei da Boa Administração e do Bom Governo das Ilhas Baleares", na qual há previsão como direito de caráter fundamental. No título "A Boa Administração", a lei contém três capítulos: i) Acessibilidade, administração eletrônica e simplificação; ii) Transparência na gestão; e iii) os sistemas de gestão e a qualidade das organizações e dos serviços públicos.

Da mesma forma, o Estatuto de Autonomia para a Andalucía dispõe:

Buena administración. Se garantiza el derecho a una buena administración, en los términos que establezca la ley, que comprende el derecho de todos ante las Administraciones públicas, cuya actuación será proporcionada a sus fines, a participar plenamente en las decisiones que le afecten, obteniendo de ellas una información veraz, y a que sus asuntos se traten de manera

¹⁷⁸ Artigo 41. Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: – o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afecte desfavoravelmente. – o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial, – a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

¹⁷⁹ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El ciudadano y el poder público**: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Madrid: Editorial Reus, 2012. p.154.

*objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable, así como a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la ley establezca.*¹⁸⁰ (grifos no original)

A Constituição Espanhola não reconhece de maneira expressa o direito a uma boa Administração pública, não lhe conferindo, portanto, o *status* de direito fundamental. Contudo, Morenilla afirma que na Constituição da Espanha em seu título IV, endereçado ao Governo e à Administração, podem ser encontradas determinações análogas às consagradas como direito a boa Administração na Carta Europeia, o que consistiria em um reconhecimento implícito desse direito.¹⁸¹

De acordo com a doutrina de Rodríguez-Arana Muñoz, *"el derecho fundamental a la buena Administración pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la Administración pública"*.¹⁸²

É bem verdade que o Direito Administrativo moderno tem como ponto de partida a pessoa. Os cidadãos, antes inertes perante o Estado, hoje, em um Estado social e democrático de Direito se converteram em atores principais na definição e evolução das diferentes políticas públicas. Assim, desfrutam do direito a que a Administração sirva o interesse geral com objetividade, ainda segundo o autor. Dessa ideia de serviço objetivo surge a obrigação da Administração de administrar adequadamente e, de outro lado, *"el derecho fundamental de la persona a que el que hacer de las Administraciones públicas se realice en el marco del servicio objetivo al interés general"*.¹⁸³

Pois bem, para o ilustre professor da Universidad de la Coruña, a boa administração e o bom governo aspiram colocar no centro do sistema a pessoa e seus direitos fundamentais. Trata-se, segundo o mestre, de fazer políticas de compromisso real com melhoria de condições vitais dos cidadãos, não para fazer políticas de cunho partidário:

¹⁸⁰ BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración. In: RODRÍGUEZ, Carmem Maria Avila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). **El Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública**. Valencia: Tirant le Blanc, 2011. p.49.

¹⁸¹ MORENILLA, José María Souvirón. Sentido y Alcance del derecho a una Buena Administración Pública. In: RODRÍGUEZ, Carmem Maria Avila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). **El Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública**. Valencia: Tirant le Blanc, 2011. p.227.

¹⁸² RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El ciudadano y el poder publico**: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Madrid: Editorial Reus, 2012. p.159.

¹⁸³ Ibid., p.113-114.

Cuando las personas son la referencia del sistema de organización político, económico y social, aparece un nuevo marco en el que la mentalidad dialogante, la atención al contexto, el pensamiento reflexivo, la búsqueda continua de puntos de confluencia, la capacidad de conciliar y de sintetizar, sustituyen en la substanciación de la vida democrática a las bipolarizaciones dogmáticas y simplificadoras, y dan cuerpo a un estilo que, como se aprecia fácilmente, no suponen referencias ideológicas de izquierda o derecha.^{184,185}

No mesmo sentido se pronuncia Hachem, para quem "a principal contribuição do direito à boa administração pública está em reconectar a organização estatal com o ser humano, reaproximando-a do objetivo para o qual foi criada".¹⁸⁶

Augusto Durán Martínez refere-se à boa administração pública como aquela que elege os instrumentos adequados para a concretização de um fim devido, com o propósito de obter os resultados buscados com o menor dispêndio possível. Significa, em seu entendimento, não efetuar trâmites inúteis, fazer bom uso do tempo, atuar com transparência, probidade e fazer com que os serviços públicos funcionem corretamente e de acordo com as necessidades reais do homem de hoje, "da mesma forma que os requerimentos dos administrados devem ser atendidos adequadamente e a atuação administrativa deve cumprir todas as garantias".¹⁸⁷

Analisa, portanto, a atuação da Administração a partir de uma perspectiva de dever, derivado *"directamente del carácter servicial de la Administración. La Administración está para servir y para servir bien. Si no sirve bien, no tiene sentido. En otras palabras, si es ineficaz porque no logra los fines debidos o los logra con un costo desproporcionado o inmotivadamente elevado, deviene ilegítima"*.¹⁸⁸

¹⁸⁴ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **El ciudadano y el poder público**: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Madrid: Editorial Reus, 2012. p.26.

¹⁸⁵ Sobre a centralidade da pessoa no bom governo, aduz Rodriguez-Arana Muñoz: "Definir la persona como centro de la acción pública significa crear las condiciones para que cada persona encuentre a su alrededor el campo efectivo, la cancha, en la que jugar libremente su papel activo, en la que desarrollar su opción personal, en la que realizar creativamente su aportación al desarrollo de la sociedad en la que está integrado. Creadas esas condiciones, el ejercicio real de la libertad depende inmediata y únicamente de los propios ciudadanos, de cada ciudadano. El buen gobierno, la buena administración ha de mira precisamente a la generación de ese ambiente en el que cada ciudadano pueda ejercer su libertad en forma solidaria. (RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. In: **Anuario de Derecho Administrativo**. Montevideo: Fcu, 2007. T.15. p.113-114).

¹⁸⁶ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 641f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. p.269.

¹⁸⁷ MARTINEZ, Augusto Durán. Motivación del Acto Administrativo y Buena Administración. **Revista de Derechos Fundamentales e Democracia**, Curitiba, v.13, n.13, p.28, jan./jun. 2013.

¹⁸⁸ MARTINEZ, Augusto Durán. Principio de eficacia y Estado Subsidiario. In: _____. **Estudios de Derecho Público**. Montevideo: Ed. Por el autor, 2008. t.II. p.14.

José Luis Meilán Gil deduz, do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, que a boa administração inclui também estruturas e organização: "*Una organización administrativa adecuada para la realización de los intereses generales es sintoma de buena administración*".¹⁸⁹

O precursor na afirmação da existência de um direito fundamental à boa administração na Constituição de 1988 foi Juarez Freitas, que elaborou o seguinte conceito-síntese:

Direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Como visto, a tal direito corresponde o dever de observância, à risca, nas relações administrativas internas e externas, do primado dos princípios e direitos fundamentais, no rumo de fazer as relações administrativas em sintonia com os objetivos maiores da Constituição (art. 3.º), notadamente a promoção verdadeira e encarnada do "bem de todos" e da dignidade, que também pode ser traduzida como direito ao desenvolvimento humano, nos termos aqui assumidos (segundo parâmetros da ONU, isto é, longevidade, renda e educação).¹⁹⁰

Freitas considera-o uma norma implícita, de eficácia direta e imediata no sistema constitucional pátrio, orientando o administrador a atuar de forma a exercer sua discricionariedade de modo legítimo, vinculado aos princípios constitucionais.

De acordo com Freitas, no conceito de direito à boa administração pública integram-se, entre outros, os seguintes direitos subjetivos, na perspectiva de um *standard* mínimo, a ser tutelado em face da discricionariedade administrativa: i) direito à administração pública transparente; ii) direito à administração pública dialógica; iii) direito à administração pública imparcial; iv) direito à administração pública proba; v) direito à administração pública respeitadora da legalidade; vi) direito à administração pública preventiva, precavida e eficaz (não apenas eficiente), "pois comprometida com resultados harmônicos com os objetivos fundamentais da Constituição".¹⁹¹

Ingo Sarlet, da mesma forma, sustenta a adoção implícita do direito à boa administração na Carta Constitucional Brasileira, anterior mesmo à Carta dos Direitos Fundamentais da Comunidade da União Europeia. Referido direito estaria ancorado

¹⁸⁹ MEILÁN GIL, José Luis. Una construcción jurídica de la Buena administración. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.13, n.54, p.32, out./dez. 2013.

¹⁹⁰ FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009. p.127.

¹⁹¹ Ibid., p 22 e 23.

principalmente, não exclusivamente, no artigo 1.º, III, de nossa Constituição, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, e no artigo 37, onde estão relacionados os princípios orientadores da administração pública.

De acordo com Sarlet, uma boa administração, promotora da dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, deve ser uma administração pautada pela probidade e pela moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. "A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito fundamental à boa administração, ela já previu previamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração".¹⁹² Caberia questionarmos por que razões, se estamos tão a frente das mais modernas formas de pensamento sobre a administração pública, na maioria dos casos, e nas diversas esferas da administração pública brasileira, a administração pública sofre os mais diversos percalços. No capítulo III, tratar-se-á dessa questão, sem esgotá-la, num caso específico e em particular.

Para Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da boa administração está incluído entre os princípios gerais do direito administrativo:

A boa administração, portanto, não é uma finalidade disponível, que possa ser eventualmente atingida pelo Poder Público: é um dever constitucional de quem quer que se proponha a gerir, de livre e espontânea vontade, interesses públicos. Por isso mesmo, em contrapartida, a boa administração corresponde a um direito cívico do administrado – implícito na cidadania.¹⁹³

Vanice Lírio do Valle dedicou profundo estudo ao tema da boa administração e considera como seu conteúdo a governança administrativa, que "a par de contribuir para o aprimoramento da atividade administrativa, presta reverência à democracia de funcionamento". Segundo a autora:

O amadurecimento do tema leva necessariamente ao reconhecimento de que os direitos fundamentais de caráter social, entendidos como serviços e prestações que devem ser oferecidos sob o signo da generalidade, em favor de toda uma coletividade que deles seja titular, *jamaiz encontrarão efetividade real senão pelo adequado desenvolvimento da função administrativa*. Avança o direito portanto sobre a área antes típica da Administração Pública –

¹⁹² SARLET, Ingo Wolfgang. **A administração pública e os direitos fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4.^a Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangasarlet.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

¹⁹³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.119.

a saber, os mecanismos de construção de escolha pública e gestão das atividades – para desenhar um modo de atuação que seja compatível com os resultados que são desejados dessa mesma Administração Pública, a saber, a concretização dos direitos fundamentais.¹⁹⁴ (grifos nossos)

Para Valle, por ser proveniente do princípio democrático, o direito à boa administração atrai as garantias próprias da democracia, o que significa dizer eficácia imediata e irreversibilidade dessa opção constitucional, considerando a proteção dispensada pelas cláusulas pétreas.¹⁹⁵

Considera ela que o direito fundamental à boa administração, em conjunto com a governança, orienta seu desenvolvimento na matriz do coletivo, sendo este um de seus principais méritos.

Conclui que o Direito fundamental à boa administração é resultado de um amadurecimento democrático, uma etapa subsequente a esse amadurecimento e que exigirá, sempre, da mesma forma das etapas anteriores, determinação e aprendizado. Destarte, nas próprias palavras de Valle,

Boa administração é um ideal que se busca – permanentemente – e não uma estação de chegada, que se vá alcançar depois do desenvolvimento de uma trajetória previamente desenhada. É um esforço recíproco, envolvendo uma cidadania que não está afeita a uma conduta ativa, e uma administração que ainda resiste à transparência.¹⁹⁶

Contudo, Eurico Bitencourt Neto entende que o reconhecimento de um direito fundamental à boa administração pública no Brasil, não obstante sua importância em contribuir para o aperfeiçoamento jurídico das decisões administrativas, demanda ainda maior esclarecimento sobre sua conformação na teoria dos direitos fundamentais. Considera, entretanto, possível a sua justificação: "o direito fundamental à boa administração pública revela uma norma que condensa direitos e deveres

¹⁹⁴ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Direito fundamental à boa administração pública e governança**: democratizando a função administrativa. Tese (Pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p.223.

¹⁹⁵ Ibid., p.168.

¹⁹⁶ VALLE, Vanice Regina Lirio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Biblioteca Digital Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, v.10, n.48, mar. 2008.

procedimentais, diretamente ligados ao respeito da dignidade da pessoa humana em suas relações com a administração pública."¹⁹⁷ Segundo o autor,

sua natureza é a de um direito adscrito, de natureza procedimental. Em outras palavras, não estando diretamente estatuído no texto constitucional, pode ser fundamentado adequadamente em normas jusfundamentais do sistema, a par de se configurar como um direito composto de normas jusfundamentais de natureza procedimental.¹⁹⁸

Traz-se, por fim, o pensamento de Clayton Gomes de Medeiros, afirmando que a ausência da prática da boa administração pode colocar em risco o Estado Social e Democrático de Direito.

e que se a dimensão ética na conduta administrativa não estiver constantemente em alerta, voltada para o bem-estar dos cidadãos e para a boa Administração Pública, a concretização da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais se distanciarão cada vez mais, e não há nada de romântico nisto, mas o risco eminente do esfacelamento do Estado por ausência de legitimidade com atos incompatíveis com o interesse público.¹⁹⁹

O Estado, quando é violento, diz Walter Benjamin, quando usa da violência para legitimar o poder, principalmente em relação ao fraco, perde legitimidade.²⁰⁰ Usando o mesmo raciocínio, corre o risco de perder a legitimidade se promover atos contrários ao interesse público. Daí a importância, como ressalta Medeiros, de o Estado estar em constante alerta em relação a uma administração pública justa e igualitária, que garanta os direitos fundamentais.

Nessa mesma senda, na busca por concretizar os direitos humanos, consubstanciados nos direitos fundamentais, mediante a melhor atuação possível da Administração Pública, Daniel Wunder Hachem defende o reconhecimento, no ordenamento jurídico brasileiro, do direito fundamental à tutela administrativa efetiva, "compreendido como um direito do cidadão de receber da Administração Pública

¹⁹⁷ BITTENCOURT NETO, Eurico. Há um direito fundamental à boa administração pública? In: GODINHO, Helena Telino; FIUZA, Ricardo Arnaldo (Orgs.). **Direito constitucional em homenagem a Jorge Miranda**. Belo Horizonte: Del Tey, 2011. p.165.

¹⁹⁸ Ibid., p.166.

¹⁹⁹ MEDEIROS, Clayton Gomes de. **Da boa administração pública - princípio e direito fundamental: breves elementos para sua concretização**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, 2015. p.107.

²⁰⁰ BENJAMIN, Walter. Para a crítica da violência. In: _____. **Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)**. Tradução de Susana Kampff Lages e Ernani Chaves. São Paulo: Duas Cidades, Editora 34, 2013.

em prazo razoável, uma tutela efetiva – espontânea, integral e igualitária – dos seus direitos".²⁰¹

A preocupação do autor, com a qual se comunga no presente trabalho, é em demonstrar como é preciso repensar os cânones do Direito Administrativo, de modo a permitir à Administração Pública atuar, de forma eficiente e consagrando a boa administração, na consecução dos direitos fundamentais. Aponta ele como entraves à implementação dos direitos fundamentais sociais a permanência de dogmas criados pelo Direito Administrativo clássico do século XIX, que diferem frontalmente, na atualidade, do Estado Social e Democrático de Direito.

Destaca o autor ainda que, após o advento da Constituição de 1988, o Direito Administrativo não pode permanecer na versão legalista, atrelado a uma perspectiva formal, devendo se conformar a uma perspectiva orientada à efetividade propugnada pelo constitucionalismo atual.²⁰²

Contudo, o que se vê, segundo o autor, é que, não obstante tenha se verificado a irradiação dos preceitos constitucionais por todo ordenamento, incluindo o Direito Administrativo, reconfigurando seus institutos, é necessária a "administrativação do Direito Constitucional", de modo a tornar claro o conteúdo dos deveres jurídicos da Administração Pública em matéria de direitos fundamentais sociais.

Hachem constrói a fundamentação jurídica do direito à tutela administrativa efetiva a partir do direito fundamental à boa Administração Pública, do direito à tutela judicial efetiva e do reconhecimento da jurisprudência argentina, para concluir que o seu reconhecimento impõe à Administração Pública o dever de promover os direitos sociais de maneira espontânea, integral e igualitária.

De acordo com Hachem, o direito à tutela administrativa efetiva, por meio da Constituição Federal (art. 5.º, §§ 1.º e 2.º e art. 37 *caput*): i) obriga à Administração Pública o dever preferencial de criar condições materiais e jurídicas para satisfazer os direitos fundamentais sociais de forma integral, para além do mínimo existencial (mesmo que para isso necessite atuar *praeter legem* ou *contra legem* para não incorrer em omissões inconstitucionais que obstem o desenvolvimento social); e ii) impõe-lhe a obrigação de atender de forma igualitária todos os titulares de idênticas

²⁰¹ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais:** por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 641f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Resumo.

²⁰² Ibid., p.56.

posições subjetivas jusfundamentais, adotando de ofício medidas aptas a universalizar prestações concedidas individualmente por requerimentos administrativos ou condenações judiciais, sob pena de responsabilização estatal objetiva individual ou coletiva, a depender da natureza da pretensão jurídica em questão.²⁰³

O que resta evidente, ao encerrar esse capítulo, é que as transformações ocorridas na sociedade, as exigências ditadas pela globalização, as reformas na Administração Pública, pressionaram o Direito para que buscasse promover maior atendimento às demandas sociais.

Destarte, mais do nunca, existe hoje a clareza de que a manutenção da existência de um Estado Democrático e Social de Direito passa, necessariamente pelo aperfeiçoamento da Administração Pública, de seus instrumentos e fundamentos jurídicos, para que se possa assegurar o cumprimento dos direitos fundamentais, em especial o da dignidade da pessoa humana.

Por esta razão é que se defende, no capítulo a seguir, a contratualização de resultados como instrumento para se alcançar esse objetivo, na perspectiva de que, uma vez planejadas as ações da Administração, após a eleição de prioridades e estabelecidas as metas que se pretende atingir, é possível se obter a concretização dessas ações e o consequente acesso dos cidadãos aos direitos fundamentais, algo similar, ou pelo menos próximo, ao que Herrera Flores discute, segundo foi apresentado no Capítulo I desta dissertação.

²⁰³ HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais: por uma implementação espontânea, integral e igualitária.** 641f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Resumo.

3 A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS COMO MECANISMO DE CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 GOVERNANÇA ADMINISTRATIVA

Afirma Vanice Lírio do Valle que, não obstante o triunfo do gerencialismo, as críticas que lhe foram endereçadas e também às ideias do *new public management*, traduzidas, em resumo, pela suposta falta de compromisso com a dimensão da cidadania, fizeram emergir no campo da Administração Pública, como ciência autônoma, a ideia da governança, "que se afigura hoje como alternativa ao paradigma gerencialista".²⁰⁴

Antes de dar prosseguimento ao tema, necessário empreender a sua distinção do termo "governabilidade", que muitas vezes lhe é atribuído como sinônimo, equivocadamente, dada a imprecisão terminológica de ambos os termos.

Valle apresenta quatro vertentes sobre o conceito de governabilidade: a primeira considera governabilidade como o espaço que separa as demandas sociais e a aptidão das instituições públicas para atendê-las; a segunda, é relacionada à aplicação do conceito à compreensão dos processos de transição democrática (fazendo referência aos países da América Latina, notadamente) e diz respeito à habilidade das instituições públicas em atender aos desafios com os quais se defrontam, considerando uma dupla dimensão: resguardar-se de uma autocracia e expandir os direitos e as oportunidades das pessoas. A terceira vem ser a elaboração feita pelos organismos econômicos internacionais e pode ser definida como exercício de autoridade para o bem comum realizado por instituições e tradições, incluindo "(1) processo de selecionar, monitorar e substituir governos; (2) a capacidade de formular e implementar políticas responsáveis e prestar serviço público; (3) respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam as interações econômicas e

²⁰⁴ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Direito fundamental à boa administração pública e governança**: democratizando a função administrativa. Tese (Pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p.71.

sociais entre eles".²⁰⁵ A quarta vertente, associada ao processo de consolidação da União Europeia refere-se à estrutura de tomada de decisão, por "redes multiníveis de atores governamentais e não governamentais".²⁰⁶

Vale afirmar que o termo governabilidade foi

contaminado desde o início pela forte carga ideológica de que se revestiu pelo apontado risco de legitimar um retrocesso no avanço democrático como contra-reação à "sobrecarga do sistema" decorrente das crescentes demandas. Na busca de superar os efeitos dessa carga semântica negativa, deu-se a inserção de variáveis relacionadas não mais à arquitetura do poder, mas voltadas à *formulação e implementação de políticas públicas*, como conseqüência de um projeto de poder vitorioso no jogo democrático.²⁰⁷

Diferencia-se, portanto, a compreensão da governança da governabilidade, "pela ênfase não na dimensão institucional, estruturante da arquitetura do poder; mas em sua *face dinâmica*, da prática diária das funções próprias ao ente estatal".²⁰⁸ Governança deve ser entendida, portanto, como processo.

Outra diferença relevante diz respeito à origem. A governabilidade tem como fonte principal os cidadãos e a cidadania organizada, e a partir deles (da articulação em partidos, associações e demais instituições representativas) surgem e se desenvolvem condições para governabilidade plena.²⁰⁹

A governança, de outro lado, pode ser entendida como a outra face do mesmo processo, como aspecto instrumental da governabilidade. É a capacidade de determinado governo para formular e implantar suas políticas e sua fonte são os agentes públicos ou servidores do Estado que tornam possível a formulação/implementação correta das políticas públicas.²¹⁰

Conforme Oliveira, a Governança Pública, desde suas origens, traz como conteúdo a ideia de que a eficácia e a legitimidade da atuação pública se encontra

²⁰⁵ VALLE, Vanice Regina Lirio do. **Direito fundamental à boa administração pública e governança**: democratizando a função administrativa. Tese (Pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. p.81.

²⁰⁶ Ibid., p.80-81.

²⁰⁷ Ibid., p.82.

²⁰⁸ id.

²⁰⁹ ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governance, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. p.6.

²¹⁰ Id.

na relação entre os diferentes níveis do governo e entre estes e as organizações empresariais e a sociedade civil.²¹¹

Assim, com ela "surge uma nova forma de administrar, tendo como referência o diálogo, a negociação, o acordo, descentralização, cooperação e a colaboração."²¹² Dessa forma, o interesse público passa a ser vislumbrado de uma perspectiva consensual e aberta ao diálogo, que vem compor a chamada Administração Consensual, entendida como evolução de um modelo de cunho unilateral (centrado no ato administrativo) para um modelo que passa a admitir os acordos administrativos. Assim, compõe-se como um modelo aberto e democrático, cujas ações são realizadas de modo compartilhado com a sociedade.²¹³

Destarte, a expansão do consensualismo faz com que a noção de contrato adquira novos contornos no setor público. Sobre essa questão [Gustavo Justino de Oliveira](#) remete aos ensinamentos de Jacques Chevallier, para quem o termo contrato "evoca um novo estilo de gestão pública, baseado na negociação e não mais na autoridade".²¹⁴

A contratualização na gestão pública será o próximo tema a ser apresentado, entendido como um instrumento de governança pública.

3.2 A GESTÃO (CONTRATUALIZAÇÃO) DE RESULTADOS E O CONTRATO DE GESTÃO

A forma de administrar moldada pela Governança e pelo consensualismo, como foi visto, mostra-se como terreno fértil à implementação da contratualização de resultados, ou gestão orientada para resultados. Esse modelo de gestão possibilita o alcance dos objetivos do setor público mediante a medição dos resultados das atividades desempenhadas, possibilitando a avaliação precisa quanto ao correto

²¹¹ ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governance, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. p.4.

²¹² OLIVEIRA, Gustavo Justino. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.23, p.7, set./out./nov. 2010.

²¹³ Id.

²¹⁴ Ibid., p.5 .

direcionamento de esforços da organização, valorizando o planejamento e induzindo o aperfeiçoamento da gestão pública.

Considera Oliveira que, "sem a devida avaliação dos resultados, uma organização não consegue medir se está ou não obtendo sucesso em sua empreitada, pois o simples controle de atividades operacionais não fornece essa garantia"²¹⁵. Observa, ainda, que esta avaliação permite um conhecimento maior do orçamento público e seu melhor aproveitamento. Outra vantagem apontada pela autora, a partir de Osborne e Gaebler, é que, mediante essa avaliação, "é possível uma melhor justificativa dos gastos públicos mediante os resultados alcançados".²¹⁶

Reproduzindo o estudo de Santos e Cardoso, Corrêa demonstra que a capacidade de avaliação de resultados pode desempenhar um papel decisivo em quatro áreas principais da gestão pública: i) no diagnóstico inicial: a partir do cenário em que se encontra definir as diretrizes para formulação do tipo de política pública necessário; ii) no processo decisório: apresentar alternativas de ação, avaliando custos e benefícios das políticas públicas adotadas, ajudando a identificar o que funciona e o que não funciona; iii) durante a implementação: o monitoramento dos resultados obtidos ao longo do processo permite que o gestor "pilote" a política, efetuando os ajustes que se façam necessários, devido a mudanças de cenário; iv) ao término da política, avaliam-se os resultados obtidos, em relação ao que se esperava inicialmente.²¹⁷

Conforme Marini²¹⁸, as etapas do processo de gestão de resultados iniciam com a definição destes a partir de um planejamento abrangente, e, posteriormente, sua efetivação, monitoramento e avaliação. Aponta essas etapas como necessárias para a construção de uma agenda estratégica de governo, com foco, seletividade, coerência e legitimidade. Essa agenda será depois desdobrada em compromissos pactuados internamente (contratos de gestão).

²¹⁵ OLIVEIRA, Tatiana. **Gestão pública de excelência**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012. p.44.

²¹⁶ Id.

²¹⁷ CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.9, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²¹⁸ MARINI, Caio. Gestão pública para resultados: tendências, desafios e práticas inovadoras. **Revista Gestão Pública em Curitiba**, Curitiba, v.2, maio 2011. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.org.br>>. Acesso em: 15 dez 2014.

De acordo com o autor,

Gestão para resultados significa alinhar os arranjos de implementação (que cada vez mais envolve intrincados conjuntos de políticas, programas, projetos e distintas organizações) para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização.²¹⁹

Ribeiro destaca, entre os fatores que estimulam a obtenção de resultados,

a formulação estratégica compartilhada, a ampla divulgação de metas e propósitos prioritários que auxiliam no alinhamento da organização, o investimento em pessoas e em seu dimensionamento estratégico e a pactuação sobre produtos e resultados acompanhada de mecanismos de monitoramento e avaliação intensivos.²²⁰

Corrêa considera esses elementos como a base inicial para uma implementação estratégica de sucesso. Nesse processo, é importante a distinção entre produtos e resultados. Os primeiros consistem nos insumos financeiros, humanos e materiais utilizados pelos órgãos e entidades públicas para a produção de bens e serviços, enquanto que os resultados compõem os objetivos de políticas públicas.²²¹

É necessário, ainda, o monitoramento e a avaliação dos resultados por meio de indicadores de desempenho previamente estabelecidos para cada política pública para que seja aferida a sua performance e definida a sua continuidade. Esses indicadores asseguram que o monitoramento espelhe o real desempenho da administração e possibilite a eliminação de procedimentos ineficientes e ineficazes, conduzindo a ganhos de produtividade e uma melhor compreensão das políticas públicas pelos cidadãos.²²²

²¹⁹ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010. p.4.

²²⁰ RIBEIRO, Angela Kotzias. A prática da contratualização de resultados como ferramenta para a consolidação da gestão para resultados na Prefeitura Municipal de Curitiba: estudo de caso. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. p.7. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/495>>. Acesso em: 15 dez. 2014. .

²²¹ CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.10, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²²² Id.

Martins e Marini consideram que um modelo ideal de gestão para resultados deve ser dinâmico e não se limitar apenas a definir e a mensurar resultados. Deve "defini-los (a partir de um planejamento abrangente) e **alcançá-los** (mediante processos claros de implementação), **monitorá-los e avaliá-los** (a partir de 'controles', acompanhamentos e ajustes decorrentes)".²²³ Deve, igualmente, ser abrangente e fundamentar-se "em um conceito amplo que englobe tanto os **esforços** quanto os **resultados** propostos pressupondo que não há resultados sem alinhamento de esforços".²²⁴ (destaque do autor)

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou o "Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores" que traz a base conceitual para a medição de desempenho, apresentando modelos de indicadores e para sua criação.

De acordo com tal Manual,

Não basta mais somente implantar os projetos conforme os manuais e procedimentos, [pois] temos agora a máxima de dar resultados e real valor à sociedade, com a devida otimização de custos. A orientação para os resultados é uma fixação deste novo paradigma, ou seja, o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado.²²⁵

Oliveira, ao discorrer sobre a importância da avaliação de desempenho na gestão pública, traz a lição de Catelli:

Essa nova abordagem aplicada à Gestão Pública possibilita que a ação dos gestores não se restrinja apenas ao mero cumprimento de rubricas orçamentárias, como na administração burocrática, ou à simples quantidade produzida, como no *output-budgeting*, mas se oriente pró-ativamente para a eficácia e para a otimização que se expressam na criação de valor para a sociedade.²²⁶

²²³ MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publif, 2010.

²²⁴ Id.

²²⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**: melhoria da gestão pública por meio da definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, Controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, Produto 4. Brasília: MP, 2009. p.7. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta_2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²²⁶ CATELLI, 2005, p.13 apud OLIVEIRA, Tatiana. **Gestão pública de excelência**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012. p.128.

Nessa linha, há a conclusão de Corrêa, com apoio em Kaplan e Norton, de que "um sistema de medição de desempenho organizacional bem construído é capaz de alinhar toda a organização em torno da estratégia organizacional".²²⁷

Conforme mencionado acima, tal alinhamento pode ser mais bem implementado mediante o estabelecimento de um contrato de gestão, conforme será abordado a seguir.

Importante mencionar, ainda, a visão de Gustavo Justino de Oliveira, : prestigiar o controle de resultados e a eficiência constitui dar atendimento aos comandos constitucionais, sobretudo aos preceitos inseridos no *caput* do art. 37 e no inciso II do art. 74, sem descuidar da observância de outros ditames constitucionais, referentes à legalidade²²⁸ e, poder-se-ia incluir também, o respeito aos direitos fundamentais.

A instrumentalização da gestão por resultados se dá com a formalização do chamado contrato de gestão, ferramenta de modernização da administração pública brasileira, conforme Oliveira, com matriz constitucional no parágrafo 8.º do artigo 37.

Para o autor, o contrato de gestão detém natureza jurídica de "acordo administrativo organizatório"²²⁹ que tem como objeto estipular metas de desempenho para órgãos ou entidades administrativas, nos termos do § 8.º do art. 37 da Constituição Federal e visa disciplinar relações intra-administrativas (entre órgãos de uma mesma pessoa jurídica de direito público interno) ou relações interadministrativas (entre órgãos da Administração pública direta e entidades da Administração pública indireta).

O referido dispositivo traz o seguinte teor:

Art. 37-A

§ 8.º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre...

Assinala Oliveira que, conforme o relatório da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), o contrato de gestão no serviço público é entendido como "toda relação negociada entre o Poder Público e suas instâncias operativas" buscando "a

²²⁷ CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.6, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²²⁸ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.8, p.21, dez. 2006/jan./fev. 2007.

²²⁹ *Ibid.*, p.14.

maior eficiência mediante formas alternativas de controle que privilegiam a autonomia gerencial e os resultados, e não os meios da ação alternativa".²³⁰

Considera que, ademais de ampliar as autonomias gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades a ele submetidos, o contrato de gestão opera uma "diferenciação autorizada de regime jurídico" e, por conta disso, o comando central lhes cobra incremento no desempenho e na otimização dos resultados a serem alcançados.²³¹

De acordo com o magistério de Regina Silvia Pacheco²³², o contrato de gestão, ou de resultados, acordo-quadro, é uma ferramenta de gestão que vincula ministérios (ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas) e entidades a eles relacionadas, prestadoras de serviços públicos. Seus objetivos são promover melhor desempenho, mais flexibilidade, transparência de custos, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos.

O contrato de gestão formaliza a obrigação do cumprimento de metas pré-acordadas entre as partes, a serem alcançadas pela entidade em troca de algum grau maior de flexibilidade ou apenas de previsibilidade, substituindo o controle clássico político (pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas).

Segundo a autora, essa nova forma de relacionamento entre entidades públicas vem contribuindo para a melhoria do desempenho das organizações públicas, facilitando formulação, revisão e implementação de prioridades.

Corrêa, ao discorrer sobre a experiência pioneira de Minas Gerais na contratualização de resultados, afirma que o "contrato de gestão apresentou-se como instrumento de ligação entre o núcleo estratégico responsável pela formulação e avaliação de políticas e os setores de execução das políticas públicas".²³³

²³⁰ FUNDAÇÃO ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *O contrato de gestão no serviço público*. ENAP, 1993. p.105 apud OLIVEIRA, Gustavo Justino. Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.8, p.14, dez. 2006/jan./fev. 2007.

²³¹ Ibid., p.15.

²³² PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, 2004. **Anais...** Madrid, España, 2-5 nov. 2004. p 2.

²³³ CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.5, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

Prossegue descrevendo que:

O contrato de gestão deveria conter a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como a previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade, a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração. Celebrado o contrato de gestão e atendidos os demais requisitos previstos em regulamento, as agências executivas e as organizações sociais garantiam maiores flexibilidade e autonomia gerencial, vantagens que dependiam do fiel cumprimento das metas e resultados estipulados nos contratos.²³⁴

Na experiência relatada por Renata Vilhena, Secretária de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, "a contratualização de resultados é elemento central na consolidação de uma cultura de gestão orientada a resultados no governo mineiro".²³⁵ Conforme afirma, as definições promovidas pelos acordos de resultados contribuíram para o aperfeiçoamento do modelo de gestão, pois o aprendizado produzido provoca a constante reconstrução do modelo.

Relata, em conjunto com Marini, que a experiência

deixou uma série de lições aprendidas. A primeira, diz respeito ao comprometimento da alta liderança executiva do governo (governador, vice e secretários de estado) com uma agenda estratégica. Muitas vezes a crise financeira e a agenda de ajuste decorrente capturam integralmente a agenda de governo, fazendo com que as urgências se sobreponham às importâncias. A singularidade do modelo de Minas foi dada pela abordagem dual: medidas de ajuste e agenda estratégica de desenvolvimento. Além disso foi fundamental o alinhamento promovido na estrutura governamental, por meio dos acordos de resultados [...] o que implica o fortalecimento dos sistemas de monitoramento e avaliação de resultados.²³⁶

²³⁴ CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.5, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

²³⁵ VILHENA, Renata. Transformações e inovações na gestão pública. **Revista Gestão Pública em Curitiba**, Curitiba, v.2, p.2, maio 2011. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.org.br>>. Acesso em: 15 dez.2014.

²³⁶ VILHENA, Renata; MARINI, Caio. O choque de gestão e o estado para resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais. In: MARINO, Caio; FALCÃO, Humberto. **Governança em ação**. Brasília: Publix, 2009. p.71.

O Estado de Pernambuco também fez uso desse modelo mediante a edição da Lei Complementar n.º 49/2003, que obriga todos os órgãos e entidades da Administração estadual à celebração de contrato de gestão.²³⁷

Da mesma forma, Santa Catarina editou normativa nessa linha de inovação, a Lei Complementar n.º 284/2005, conhecida como Lei da reforma Administrativa.

Luedy, Mendes e Ribeiro Junior²³⁸ pesquisaram a experiência da aplicação da contratualização na área da saúde. Relatam que atualmente tornou-se um programa do Sistema Único de Saúde (SUS), mediante o qual os gestores das esferas federal, estadual ou municipal do SUS e o representante da unidade hospitalar estabelecem metas quantitativas e qualitativas para liberação de recursos financeiros destinados ao aprimoramento do processo de atenção à saúde e de gestão hospitalar, incluindo metas de ensino e pesquisa.

Na conclusão do trabalho, descrevem a contratualização como indutora de melhorias, pois as entidades pesquisadas apresentaram mudanças que "impactaram positivamente nos indicadores de desempenho, elevando a eficiência e a efetividade e mostrando que é possível integrar as Políticas de Saúde e Educação, evitando-se a fragmentação de Políticas Públicas".²³⁹

Elaboraram os três autores conceito abrangente sobre o contrato de gestão, qual seja:

Conjunto de iniciativas que busca integrar uma agenda estratégica baseada em foco, seletividade, coerência e legitimidade; o alinhamento das estruturas implementadoras (intra e extragovernamentais); coerência estratégica, processos, pessoas, orçamento, tecnologias da informação (TIC) e o monitoramento e avaliação para gerar informações sobre o desempenho de programas, projetos, organizações e pessoas e incorporá-las aos processos decisórios. Trata-se de um tema transversal que requer alinhamento e integração de vários domínios de política de gestão.²⁴⁰

²³⁷ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.8, p.31, dez. 2006/jan./fev. 2007.

²³⁸ LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera Lucia; RIBEIRO JUNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. **Organizações & Sociedade** [online], v.19, n.63, p.641-659, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 15 dez 2014.

²³⁹ Ibid., p.641.

²⁴⁰ Ibid., p.642.

Os mesmos autores também descrevem as potencialidades e riscos do contrato de gestão. Suas potencialidades constituem-se no fortalecimento do controle interno e dos compromissos legais de prestação de contas dos órgãos e entidades da administração pública, no evidenciamento das responsabilidades legais e administrativas dos agentes e dos administradores públicos e o fato de constituir-se em documento de referência para o controle externo da administração pública, na medida em que dá maior transparência aos atos da administração.

Os riscos seriam de considerar o contrato um fim em si mesmo e outorgar autonomia aos gestores sem a devida contrapartida, o que leva a concluir que nesse modelo é necessário um sistema de controle e de responsabilização dos dirigentes.

O município de Curitiba, inspirado no modelo de Minas, implementou o modelo de gestão por resultados, no período de 2009-2012, de caráter inédito no país, concernente às administrações municipais. Cabe aqui uma pequena digressão elucidativa. De acordo com Wosniak e Rezende, compete à gestão municipal

A garantia do funcionamento de uma cidade em seus quatro aspectos principais, quais sejam: habitação, trabalho, lazer e circulação. Implica, primeiramente, uma máquina administrativa, ou seja, espaços físicos, equipamentos e recursos humanos, os quais se encontram organizados em instituições. Em Segundo lugar, implica serviços básicos, tais como saneamento, educação, saúde, habitação lazer, segurança, transporte, energia. Em terceiro lugar, e para que esses serviços e instituições possam cumprir essas demandas de maneira eficiente, é necessário viabilizar a arrecadação de recursos financeiros, se fazendo valer da legislação para conceder legalidade aos atos administrativos.²⁴¹

Sua formalização se deu através de um contrato de gestão.^{242,243}

²⁴¹ WOSNIAK, Francine Lia; REZENDE, Denis Alcides Gestão de Estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.799, maio/jun. 2012.

²⁴² "A discussão sobre o nome a ser dado à nova ferramenta traduzia a variedade de conceitos e intenções subjacentes ao processo. Debatia-se entre várias terminologias, dentre as quais pacto de resultados, pacto de gestão, termo de compromisso, contratualização de resultados – apresentações que implicavam em mais do que simples discussão semântica. Ao se optar por 'contrato de gestão' – embora o termo trouxesse uma marca de legalidade – desejava-se expressar seriedade, formalidade, força moral de uma relação bilateral." (RIBEIRO, Angela. **O uso do instrumento contrato de gestão no contexto da inovação em administração pública municipal**: Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/495/1/C4_TP_A%20PRÁTICA%20DA%20CONTRATUALIZAÇÃO%20DE%20RESULTADOS%20COMO.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

²⁴³ "A contratualização de resultados na Prefeitura de Curitiba teve uma série de ações preparatórias, que possibilitaram a apropriação gradativa dos dirigentes e suas equipes sobre o processo de trabalho proposto. A sequência de etapas, iniciada pela estruturação do Plano de Governo 2009 –

De acordo com o Manual de Gestão elaborado pelo Município de Curitiba, o referido contrato foi conceituado como "aquele firmado entre o dirigente de uma organização e os dirigentes de suas unidades administrativas, com o intuito de tornar mais eficiente, eficaz e efetiva a administração como um todo".^{244,245}

De acordo com o referido Manual:

O sucesso de sua utilização parece estar vinculado a um conjunto de estratégias de atenção e correção do desempenho organizacional, responsáveis por movimentos que oxigenam e instigam reações favoráveis. Representa, assim, um instrumento moderno e eficaz de acompanhamento e avaliação do desempenho de compromissos, objetivos e metas, tornando a gestão no setor público mais transparente para a própria organização e para a sociedade.²⁴⁶

Como ferramenta de gestão, foram-lhe atribuídas as seguintes finalidades:

i) pactuar com cada dirigente objetivos, metas e propostas, expressos em programas e projetos a serem realizados na gestão; ii) estabelecer, com clareza, atribuições de coordenação de programas e projetos, fixando matriz de responsabilidades de modo a facilitar a interlocução e a gestão; iii) efetuar, por meio de uma Unidade de Gestão, monitoramento periódico como mecanismo de avaliação permanente, ajustes, apoio e correção de trajetória do andamento do Plano de Governo.²⁴⁷

2012 e seu registro em cartório foi seguida pela elaboração e assinatura de aceitação do documento 'Diretrizes e bases para o contrato de gestão' em janeiro de 2009 e pela elaboração dos planos de ação em que cada um dos compromissos assumidos pelo Governo foi inserido como objetivo, meta ou produto. Esta atividade foi desenvolvida em dois meses, através de oficinas de trabalho especialmente estruturadas para esse fim, para cada um dos programas de governo e para cada uma das pastas, envolvendo aos coordenadores já designados e suas equipes, além de consultoria externa e técnicos da Coordenação – denominada Unidade de Gestão do Plano de Governo. Após a validação destes planos referentes a gestão de 4 anos, foram recortados os contratos de gestão, de caráter anual. [...] (RIBEIRO, Angela Kotzias. A prática da contratualização de resultados como ferramenta para a consolidação da gestão para resultados na Prefeitura Municipal de Curitiba: estudo de caso. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. p.16. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/495>>. Acesso em: 15 dez. 2014).

²⁴⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Manual de gestão**. Curitiba: PMC, 2009. p.1.

²⁴⁵ "a segunda questão – não menos importante – desafiava a equipe de trabalho. Na experiência mineira, os contratos eram assinados por programas de governo, sendo signatários os vários atores nele intervenientes, o que representava uma alternativa possível no cenário curitibano. No entanto, com a finalidade de reforçar o papel e atribuição de cada dirigente e equipe, optou-se por assinatura por Secretaria/pasta, de forma individualizada, em que o contrato incluía a todos os programas, projetos ou produtos nos quais a pasta e seu secretário ou presidente tivesse responsabilidade. E assim, focalizar os gestores".

²⁴⁶ PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, op. cit., p.1.

²⁴⁷ Ibid., p.2.

Pode-se dizer que um dos avanços desse modelo de gestão seria propiciar à população o acompanhamento dos produtos e resultados de uma forma acessível e transparente.

Com a adoção desse modelo de gestão, o prefeito eleito firmou com os secretários e presidentes de institutos, fundações e empresas municipais pactos de obrigações, registrados em cartório, contendo compromissos para os quatro anos daquela gestão, ou seja, no período de 2009 a 2012.

O Plano de Governo se dividiu em vários eixos: morar, aprender, viver, trabalhar e cuidar e o Bom Governo.²⁴⁸

Considerando a importância da experiência e a riqueza de sua contribuição para a gestão municipal em Curitiba, será apresentada a seguir a experiência vivida em um dos seus órgãos, a Procuradoria-Geral do Município.

O que se pretende evidenciar com o relato dessa experiência é que a implantação da gestão por resultados foi indutora de muitas melhorias e atuou como ingrediente importante para que se alcançassem metas comprometidas com a maior qualidade e eficiência na gestão da Procuradoria-Geral do Município, contribuindo para que a Administração Pública pudesse atender seu mister de dar concretização aos direitos fundamentais, indo ao encontro do que se afirma no presente trabalho.

²⁴⁸ O plano de governo representava os propósitos da gestão e se originou de várias fontes: "escuta às demandas da população, avaliação técnica da cidade e condição de vida de seus habitantes, plano diretor, compromissos locais, nacionais e internacionais com vistas à melhoria da sustentabilidade social, econômica e ambiental, disponibilidade de recursos orçamentário-financeiros, oportunidades de parcerias e desenhos de futuro. Esse plano é apresentado e ajustado em diferentes fóruns: reuniões e consultas públicas nas regionais da cidade e bairros – cerca de 220 audiências públicas por ano, além daquelas legalmente [realizadas] para atender à lei de responsabilidade fiscal e elaboração de LDO e LOA. Além disso, utiliza canais de interação como o *site* da prefeitura, Central de Telefonia 156, Conselhos Municipais, Regionais ou Locais e Conferências da Cidade. A Prefeitura investe também na coleta cotidiana de opiniões dos habitantes da cidade, e estes por sua vez são ávidos usuários destes canais para reportar problemas, solicitar informações, apresentar sugestões." (RIBEIRO, Angela Kotzias. A prática da contratualização de resultados como ferramenta para a consolidação da gestão para resultados na Prefeitura Municipal de Curitiba: estudo de caso. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. p.10. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/495>>. Acesso em: 15 dez. 2014).

3.3 CASO DO MUNICÍPIO DE CURITIBA: A CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS NA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Inicia-se o relato com a descrição da atuação institucional da Procuradoria: A Procuradoria-Geral do Município de Curitiba é um órgão integrante da administração direta do Município, cujas atribuições estão previstas na Lei Orgânica Municipal, art. 74:

Art. 74. A representação judicial, assessoria e a consultoria jurídica do Município são exercidas pelos Procuradores do Município, membros da Procuradoria-Geral, instituição essencial à justiça, órgão central do sistema jurídico municipal, diretamente vinculada ao Prefeito, com funções de supervisionar os serviços jurídicos da administração direta, indireta e fundacional no âmbito do Poder Executivo.²⁴⁹

Compete ainda à PGM efetuar o controle interno de legalidade dos atos do Poder Executivo e a defesa dos interesses do Município, além da cobrança judicial e extrajudicial da sua dívida ativa. (art. 74, parágrafos 3.º e 4.º da LOM)

Suas atribuições estão regulamentadas no Decreto n.º 536/1992, que disciplina sua estrutura funcional e define as seguintes responsabilidades (art. 2.º):

1. Representar e defender os interesses do Município, em juízo ou fora dele;
2. Assessorar as unidades do Município em assuntos de natureza jurídica;
3. Preparar contratos, convênios e acordos em que o Município seja parte;
4. Proceder à inscrição e cobrança da dívida ativa judicial do Município;
5. Instaurar sindicâncias e processos administrativos disciplinares.
6. Exercer atividades de assessoramento jurídico e emitir pareceres sobre questões que lhe forem submetidas;
7. Realizar outras atividades pertinentes.

Sua estrutura organizacional básica está prevista no art. 3.º daquele diploma:

- I – Gabinete do Procurador-Geral;
- II – Assessoria;
- III – Comissão de Inquérito Administrativo;
- IV – Comissão de sindicância;

²⁴⁹ CURITIBA. Procuradoria Geral do Município. **Lei Orgânica do Município de Curitiba**. Curitiba: PMG, 2012.

- V – Subprocuradoria;
- VI – Procuradoria Judicial;
- VII – Procuradoria Fiscal;
- VIII – Procuradoria de Recursos Humanos;
- IX – Consultoria Jurídica;
- X – Supervisão dos Núcleos de Assessoramento Jurídico .

Iniciando o relato, tem-se que, da mesma forma que os demais órgãos municipais, a Procuradoria-Geral do Município também foi signatária de um contrato de gestão, vinculando-se ao cumprimento de obrigações afetas à gestão de suas atividades institucionais.

A participação da Procuradoria na contratualização de resultados ocorreu no eixo Bom Governo, mencionado acima, devido a suas atividades se coadunarem melhor com esse programa. Seu projeto tomou o nome de "aperfeiçoamento da competência jurídica específica" (denominação sugerida pelos técnicos da Unidade de Gestão).

Como toda nova cultura, a introdução dessa prática apresentou dificuldades iniciais, sobretudo no que se relaciona à compreensão de novos conceitos técnicos, muitos deles oriundos da teoria da administração. Outra tarefa que demandou aprendizado árduo foi a definição e a criação de produtos e metas, indicadores, sistemas com os quais a Administração não tinha familiaridade.

Aponta-se também como obstáculo a ser vencido, à época, a divulgação do projeto, seus objetivos e responsabilidades e o necessário engajamento dos servidores.

Destarte, verificou-se que, para atrair e facilitar o ingresso dos servidores nessa nova dinâmica, que dependia fundamentalmente da participação de todos, necessário que lhes fosse dado conhecimento, previamente, dos setores da Procuradoria e de seu funcionamento e atribuições, uma vez que muitos tinham visão superficial da instituição e da totalidade de suas atividades.

Assim, foram feitas várias reuniões setoriais para explanação do projeto, primeiramente com os setores hierárquicos superiores, que em seguida repassaram as informações a seus subordinados. Paralelamente, com auxílio e colaboração da Secretaria Municipal de Comunicação Social, foi editado o "Jornal da PGM", que trazia em cada edição a apresentação dos setores da Procuradoria, descrevendo suas atividades e contendo a foto dos respectivos servidores. Essa iniciativa, além

de difundir interna e externamente a Procuradoria, desenvolveu um espírito agregador entre os servidores, que se sentiram reconhecidos e valorizados. Destaca-se, desde o início desse relato, que a valorização dos servidores foi um dos principais ganhos com a experiência trazida por esse modelo.

O Projeto da Procuradoria foi desenvolvido com o apoio da Unidade de Gestão do Plano de Governo, setor encarregado do apoio às unidades da Administração e do monitoramento e avaliação do contrato de gestão.

A Unidade de Gestão, formada por um colegiado composto pelos titulares da Secretaria de Governo, Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, Finanças, Gabinete do Prefeito e do Instituto Municipal de Administração Pública, contou também com o importante e qualificado apoio de uma comissão executiva, composta de servidores com amplo conhecimento na área de gestão e planejamento.

O projeto "Aperfeiçoamento da Competência Jurídica Específica" foi resultado de várias reuniões preparatórias, coordenadas por representante do Gabinete da PGM e da Unidade de Gestão, com todos os diretores dos setores internos da PGM. Nessas reuniões os diretores eram levados a refletir criticamente sobre as atividades de seus respectivos setores e diagnosticar quais as melhorias que poderiam ser introduzidas.

Paralelamente, para melhor compreensão e participação nas ações a serem empreendidas, foi criado pelos coordenadores um programa denominado Desenvolvimento Gerencial e ofertados cursos de capacitação.

O Projeto da PGM elegeu os seguintes objetivos: i) aperfeiçoar os procedimentos de formalização de contratos e convênios; ii) renovar a legislação sobre deveres dos servidores municipais e processo administrativo disciplinar; iii) otimizar o trabalho da cobrança da dívida ativa; e iv) adequar a PGM à operacionalização do processo eletrônico judicial.

Embora voltados ao funcionamento interno da Procuradoria, tais objetivos projetavam reflexo externo na medida em que contribuía para imprimir uma maior qualidade nos trâmites oficiais, seja em termos de agilidade ou de segurança jurídica, atingindo as finalidades da Municipalidade em todas suas áreas de atuação, dando efetividade e segurança às prestações devidas pelo Poder Público à população.

É certo que quando se aperfeiçoam, por exemplo, os trâmites de contratação pública, com uma normatização interna mais esclarecedora, com a capacitação dos servidores, o seu produto final, que será a prestação de serviços ou a entrega de um

produto, poderá ser viabilizado em menor tempo e de forma mais segura. Ao assim proceder, a Administração está dando efetividade aos princípios da eficiência e da boa administração pública e concretude aos direitos fundamentais.

Para a estruturação do projeto foram concebidos indicadores, produtos (entregas), com metas de prazo estabelecidas para o período da gestão governamental e marcos de acompanhamento, com vistas à aferição dos resultados obtidos.

O acompanhamento do projeto era realizado mediante o preenchimento periódico de dados informativos em uma plataforma eletrônica denominada Plangov, sendo tal projeto submetido à avaliação da Unidade de Gestão.

As avaliações regulamentares, quadrimestrais e anuais, eram promovidas também por meio de visitas e reuniões com a referida Unidade de Gestão e ocasionaram, ao longo da gestão, ajustes que resultaram em correções e aperfeiçoamento do modelo.

Os indicadores estabelecidos inicialmente no Programa Aperfeiçoamento da Competência Jurídica Específica foram os seguintes:

INDICADORES	
1	Diminuição do tempo de tramitação dos processos de contratos e convênios da solicitação até a publicação.
2	Redução dos pagamentos por ressarcimento indenizaçãovinculados à gestão de contratos.
3	Ampliação do universo de servidores e gestores com conhecimento e aplicabilidade de normas e princípios cabíveis ao processo administrativo disciplinar.
4	Aumento da média anual de petições em execuções fiscais.
5	Aumento do grau de satisfação do contribuinte com os serviços da Procuradoria Fiscal.
6	Adequação da logística interna ao processo eletrônico judicial, por setor.

Por meio dos indicadores, foi possível avaliar e acompanhar os progressos realizados no Programa. Para cada indicador, foram definidos produtos (entregas), prazos e pactuadas metas a serem atingidas, cujo cumprimento se deu da seguinte forma:

1. Diminuição do tempo de tramitação dos processos de formalização de contratos e convênios, da solicitação até a publicação.

Para este indicador foi estabelecido, como produto inicial, o diagnóstico do tempo de tramitação dos aditamentos de contratos e convênios (prorrogação, acréscimo e supressão). Ao final de 2009, observou-se que o tempo médio era de 180 dias, tendo sido pactuada a meta de chegar ao final de 2012 com a média de tramitação de 100 dias. Já ao final de 2011, alcançou-se o tempo médio de 68,25 dias. Em 2012, constatou-se o prazo médio de 66,15 dias.

2. Redução dos pagamentos por ressarcimento/ indenização vinculados à gestão de contratos.

Para este indicador verificou-se uma redução nos pedidos de ressarcimento de 95% em relação ao marco inicial, aferido ao final de 2009. Ressalte-se que, em final de 2010, a redução havia sido de 72% e, em 2011, 89%.

Para a obtenção dos resultados alcançados por esses dois indicadores apontados acima, foi necessário a Procuradoria-Geral foi tomar as seguintes medidas: i) procedeu à elaboração de um regulamento específico para a formalização de contratos e convênios a ser disseminado nos órgãos e entidades do Município, disciplinando com clareza e objetividade as regras para celebração desses instrumentos, visando proporcionar uma melhor compreensão dos servidores (Decreto n.º 1.644, de 17.12.2009 – "Regulamento de contratos, convênios e outros ajustes, no âmbito municipal"); ii) a elaboração do Manual de Contratação e sua disponibilização na rede interna do Município, contendo modelos e a descrição detalhada das etapas dos procedimentos previstos no Decreto n.º 1.644/2009; iii) capacitação de gestores sobre o regulamento, que no ano de 2010 atingiu a meta de 200 servidores, com a realização de cursos com duração de quatro horas. Em 2011, devido à grande demanda, os cursos passaram a ter 20 horas e foram capacitados cerca de 360 servidores. Durante o ano foram ministrados cursos customizados, adaptados às necessidades de cada órgão ou entidade e gravada uma teleaula sobre o tema, para facilitar a divulgação dessa nova legislação. Em 2012, foram ministrados cursos com duração de 12 horas, para um total de cerca de 220 servidores. Os cursos foram realizados e organizados por procuradores em atuação na Consultoria Jurídica e nos Núcleos de Assessoramento Jurídico.

3. Ampliação do universo de servidores e gestores com conhecimento da aplicabilidade de normas e princípios cabíveis ao processo administrativo disciplinar.

Para esse indicador havia a previsão da elaboração de projeto de lei promovendo alterações e atualizações na legislação que normatiza o processo administrativo disciplinar no Município de Curitiba. Para essa finalidade foi nomeada uma comissão composta por procuradores, que, ao longo de várias reuniões de trabalho discutindo possíveis avanços para a legislação, baseando-se em especial na jurisprudência atualizada, finalizou o projeto de lei e procedeu ao seu encaminhamento à Secretaria Municipal de Governo, encerrando parte de sua tarefa. Contudo, como o projeto acabou não sendo enviado à Câmara Municipal por decisão política, a entrega dos produtos subsequentes, ou seja, a elaboração de decreto regulamentador e a capacitação de servidores, ficou prejudicada, tendo sido retirado do Contrato de Gestão, face à impossibilidade de seu cumprimento, por motivo alheio à atuação da PGM. Contudo, foi produzido um material valioso, que oportunamente poderá ser aproveitado.

4. Aumento da média anual de peticionamento em execuções fiscais

Foram realizados mutirões e forças-tarefa que permitiram aumentar a arrecadação do Município, que em 2012 totalizou R\$ 100.498.067,65, ou seja, 24% a mais que em 2011.

Para o atingir dessa meta, uma das medidas que foram tomadas foi a revisão da política de remuneração dos estagiários de Direito da PGM, cujo auxílio em muito contribuiu para esse resultado, diante da escassez do quadro de servidores do Município. Uma vez diagnosticada a alta rotatividade dos estagiários, em razão de sua baixíssima remuneração em relação aos demais programas de estágios ofertados por outros entes públicos, foi solicitado apoio ao Instituto Municipal de Administração Pública (IMAP), responsável por essa atividade e à Secretaria Municipal de Finanças, que prestaram o necessário apoio para a solução dessa questão, atendendo a um espírito de diálogo e solidariedade incentivado pelo modelo de gestão e conduzido pela Unidade de Gestão.

Ademais, o resultado apresentado pelo indicador consubstanciou-se em argumento importante na negociação com a Administração Municipal para possibilitar

a implantação de soluções tecnológicas mais avançadas para a execução fiscal, tendo em conta a iminência da entrada em operação, à época, das novas varas de execução fiscal municipal.

5. Aumento do grau de satisfação do contribuinte com os serviços da Procuradoria Fiscal

Os serviços de atendimento pessoal aos usuários da Procuradoria Fiscal – Setor de Dívida Ativa (parcelamento de débitos e demais informações) – passaram a ser avaliados mensalmente e os resultados apresentados consistiram, em média, no seguintes percentuais, ao final de 2012, superando a meta prevista:

- qualidade do atendimento: (atenção, consideração e respeito) ótimo 91,71%, bom 8,29%
- ambiente (adequação): ótimo 45,88%, bom 32,98%, regular 15,78% e ruim 5,36%
- confiabilidade nas informações: ótimo 90,03%, bom 9,97%

A introdução dessa nova cultura de avaliação influenciou positivamente o desempenho dos servidores do atendimento, que pela primeira vez tiveram o *feed back* de seu contato com o público. Averiguou-se que o reconhecimento da boa qualidade do serviço impactou positivamente na auto-estima dos servidores, que se sentiram mais estimulados em prestar um serviço de qualidade.

6. Adequação da logística interna ao processo eletrônico judicial, por setor.

Com a implantação do processo judicial eletrônico pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, as procuradorias com atuação judicial necessitaram ter adequadas suas respectivas infraestruturas. Foram pactuadas metas financeiras para informatização gradual dos setores e feitas as aquisições dos equipamentos necessários (produtos). Também foi incluída na meta de adequação a capacitação dos procuradores, que tiveram aulas individuais, no próprio local de serviço, sobre a operacionalização técnica do processo judicial eletrônico, ministrada por docente encarregado desse treinamento na OAB-PR, cumprindo integralmente o indicador, com a capacitação de 100% dos procuradores.

Com os resultados apresentados acima, a Procuradoria-Geral do Município cumpriu integralmente as metas pactuadas no contrato de gestão e verificou a ocorrência de um grande salto qualitativo em suas ações.

Pode-se dizer que a introdução dessas novas práticas promoveu resultados concretos importantes no envolvimento das equipes de trabalho com o alcance de resultados, mas sobretudo despertou os servidores para uma visão mais real e crítica do seu próprio desempenho.

Esse processo resultou no aprimoramento da capacidade de gestão dos servidores, no sentido de incentivar o planejamento e a busca de melhores práticas administrativas e a conseqüente valorização do servidor da PGM, conforme já referido acima, que se sentiu incentivado a atuar de forma mais participativa.

Verificou-se que a Procuradoria-Geral do Município realizou uma grande evolução em sua forma de atuação e desempenho, promovendo uma maior aproximação aos demais órgãos da Administração Municipal, sobre os quais exerce importante papel de defesa, controle e assessoramento para a implantação segura das políticas públicas do Município. De outra parte, também obteve importante reconhecimento por parte dos órgãos e entidades do Município sobre a sua atuação.

Restou claro que os progressos introduzidos na Procuradoria e o aperfeiçoamento dos processos internos repercutiram e contribuíram significativamente no atendimento devido pela Administração Pública Municipal aos cidadãos, ainda que de forma indireta, mas não menos importante.

Ficou visível que, como componente importante da "engrenagem" que move a "máquina administrativa", os esforços empreendidos pela PGM resultaram em melhores resultados para a população, que pôde contar com melhores serviços, colocados à sua disposição em menos tempo, cumprindo os ditames dos princípios da eficiência e da boa administração e, bem ainda, as finalidades do Estado Social e Democrático de Direito, qual seja, a concretização dos direitos fundamentais.

CONCLUSÃO

O que proporcionaria a felicidade ao cidadão?

Pode parecer contraditório iniciar-se uma conclusão com uma pergunta, mas isto se dá pelo fato de que a pergunta é retórica. Muitos filósofos e pesquisadores se empenharam em responder a esta questão. Nos dias de hoje, a pergunta admite um recorte, que talvez facilite em parte seu caminho: o que faria feliz o homem contemporâneo? Ao que poderíamos acrescentar: "no mundo capitalista moderno/contemporâneo".

Zygmund Bauman, por exemplo, permite a esta reflexão um novo contorno. Ele parte do resultado de pesquisas nos países mais ricos e industrializados do mundo as quais mostram que, quanto mais o sujeito tem, objetivamente falando, menos ele é "subjetivamente feliz". Tal tipo de infelicidade é ubíqua no mundo contemporâneo capitalista, independentemente de que país se trate.²⁵⁰

No entanto, existe a ideia de que alguns recursos materiais permitam ao cidadão, senão felicidade, paz e tranquilidade, conforto e dignidade. A Constituição Brasileira, como citado no capítulo II desta dissertação, na esteira de outras Cartas Magnas forjadas no pós-Segunda Guerra, se preocupa em assegurar a promoção da dignidade humana. E todo cidadão necessita – e não prescinde para viver bem – do gozo dos direitos fundamentais. Mas seria ingênuo imaginar que o texto da Lei, o texto do Direito, *de per si*, garanta ao indivíduo tais direitos. Os direitos também são uma questão de luta. As práticas sociais e o fenômeno histórico – seja lá o sentido que se dê a ele, algo que não foi o escopo deste trabalho – são dinâmicos, vivos e intensos. Necessitam de uma observância e uma presença constante do Estado para que haja as garantias individuais de felicidade, conforto, paz, etc. Não há Estado (e se pode pensar nos dois sentidos de "estado", aqui, país e unidade da federação), cidade ou região que garanta ao cidadão tais direitos se não tiver uma administração eficiente e capaz, alerta e presente, que acompanhe as mudanças pelas quais

²⁵⁰ BAUMAN, Zygmund. **A arte da vida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. p.15 e seguintes. Nesta obra, Bauman retoma uma antiga pergunta da Filosofia: o que é a felicidade?, posicionando-a no mundo atual. Parte de pesquisas da Sociologia.

transite a sociedade como um todo. Que possibilite o acesso de bens que façam com que a vida "seja digna de ser vivida"²⁵¹

Esta dissertação partiu então do pensamento de Joaquín Herrera Flores, que vê os direitos humanos/fundamentais como processos de luta pela dignidade humana, luta do ser humano para ver cumpridos os seus desejos e necessidades. Trata-se, segundo o pensador, de bens de que necessitam todos os sujeitos para a garantia de uma vida digna. Ao falar de bens, o autor não se refere apenas a bens objetivos, materiais, e sim a qualquer bem que permita ao cidadão a dignidade, como um serviço público de qualidade, um atendimento feito face-a-face, um atendimento em prazo razoável.

E como o Estado poderia garantir tais direitos foi o tema do Capítulo II, no qual se discutiu a boa administração pública. Houve ênfase no quesito "eficiência", que, segundo entendimento de alguns autores, como Adriana Schier, é uma exigência dos direitos fundamentais. Assim, nos termos apresentados nessa dissertação, a eficiência como um princípio asseguraria a concretização dos direitos fundamentais.

Verificou-se, também, que o Direito Administrativo hodiernamente tem como foco o sujeito, a pessoa, o cidadão, o qual é o elementos principal para o andamento e aperfeiçoamento das políticas públicas. A administração pública estaria para servir aos interesses do cidadão (Martínez), mas não há boa administração que não seja pautada pela probidade e moralidade (Sarlet). Em paralelo, a boa administração também é aquela que avança permanentemente, porém num caminho de mão dupla, na relação administração pública *versus* cidadania (Valle). Nesse caminho, segundo alguns autores, a boa administração pública seria tanto um princípio quanto um direito fundamental (Ruocco).

Em oposição frontal, então, com os paradigmas construídos no século XIX, a boa administração pública está diretamente ligada à manutenção do Estado Social e Democrático de Direito.

Diante desse quadro, o presente trabalho mostrou saídas possíveis para a questão, com um caso concreto, o do Município de Curitiba, que, na esteira das ações do Governo do Estado de Minas Gerais, optou pela contratualização de resultados como instrumento para o alcance desses objetivos. Mostrou-se que, uma vez bem

²⁵¹ FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.31.

planejadas as ações da Administração, com metas e prioridades estabelecidas, é possível a concretização das ações e, com isso, a garantia de acesso aos direitos fundamentais, pelos quais anseiam o cidadão.

Como esclarecimento, foram mostrados dados concretos no Capítulo III. Foram utilizados cinco diferentes indicadores: 1) Diminuição do tempo de tramitação dos processos de formalização de contratos e convênios, da solicitação até a publicação; 2) Redução dos pagamentos por ressarcimento/ indenização vinculados à gestão de contratos; 3) Ampliação do universo de servidores e gestores com conhecimento da aplicabilidade de normas e princípios cabíveis ao processo administrativo disciplinar; 4) Aumento da média anual de peticionamento em execuções fiscais; 5) Aumento do grau de satisfação do contribuinte com os serviços da Procuradoria Fiscal; e 6) Adequação da logística interna ao processo eletrônico judicial, por setor.

Foi verificado que o modelo de administração em que haja o amálgama da (boa) governança permite, justamente, implementação da contratualização de resultados ou a gestão voltada para resultados. Foi demonstrado como tal modelo permite o aperfeiçoamento da gestão pública.

A existência (afirmação) de um Estado Social e Democrático de Direito se revela no seu compromisso com a concretização dos direitos fundamentais. Contudo, conforme se afirmou, não basta dispor de um catálogo de direitos, o Estado necessita comprometer-se com sua efetivação assim como necessita buscar envidar todos os esforços para que o seu desempenho possa garantir esse propósito. Caso contrário, se não se tiver em vista as condições materiais a assegurar tais direitos, estes se reduzirão a ideais abstratos, "que emanaram de algum céu estrelado que paira transcendentalmente sobre nós".²⁵²

Verificou-se que, desde a edição da Carta Constitucional de 1988, e o reconhecimento expresso desses direitos ali consignados, muitos esforços foram feitos para que a Administração Pública tomasse um aperfeiçoamento que permitisse a sua concreta efetivação. O caminho foi longo.

No caso de Curitiba, e com o trabalho realizado em conjunto com diversas secretarias e órgãos, o resultado foi positivo.

²⁵² FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. García; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.31.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balance crítico e a renovação da agenda de reformas.** Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034>. Acesso em: 07 jan. 2016.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. Teoria discursiva do direito. In: TRIVISONNO, Alexandre (Org.). **Direitos humanos e fundamentais.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2015. p.109-154.

ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governance, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. O poder normativo dos entes reguladores e a participação dos cidadãos nesta atividade. Serviços públicos e direitos fundamentais: os desafios da regulação na experiência brasileira. **Revista de Direito Administrativo**, v.1, n.230, p.153-162, out./dez 2002.

_____. **Processo administrativo disciplinar.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración. In: RODRÍGUEZ, Carmem Maria Avila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). **El Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública.** Valencia: Tirant le Blanc, 2011.

BAUMAN, Zygmund. **A arte da vida.** Tradução de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Precedentes judiciais e segurança jurídica: fundamentos e possibilidades para a jurisdição constitucional brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade humana.** Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BARROSO, Luiz Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. **Revista Academia Brasileira de Direito Constitucional**, n.1, p.15-59, 2001.

_____. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **Cadernos [SYN] THESIS**, v.5, n.1, p.23-32, 2012.

BENJAMIN, Walter. Para a crítica da violência. In. _____. **Escritos sobre mito e linguagem (1915-1921)**. Tradução de Susana Kampff Lages e Ernani Chaves. São Paulo: Duas Cidades, Editora 34, 2013.

BERTONCINI, Mateus; KNOERR Viviane. Cidadania, dignidade humana e o princípio da eficiência. **Revista Jurídica Cesumar – Mestrado**, v.12, n.1, p.237-257, jan./jun. 2011.

BITTENCOURT NETO, Eurico. Há um direito fundamental à boa administração pública? In: GODINHO, Helena Telino; FIUZA, Ricardo Arnaldo (Orgs.). **Direito constitucional em homenagem a Jorge Miranda**. Belo Horizonte: Del Tey, 2011. p.151-170.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direitos constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1997.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria geral dos direitos fundamentais. In: MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2014

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Gestão. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**: melhoria da gestão pública por meio da definição de um Guia Referencial para Medição do Desempenho da Gestão, Controle para o Gerenciamento dos Indicadores de Eficiência, Eficácia e de Resultados do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, Produto 4. Brasília: MP, 2009. p.7. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado para a cidadania**. Brasília: ENAP, 1998.

_____. A reforma gerencial de 1995. In: BELMIRO, V. Jobim Castor; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e outros (Org.). **Burocracia e reforma do Estado**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Cadernos Adenauer, n.3).

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

CADEMARTORI, Luiz Henrique; GRUBBA, Leilane. Entre os direitos humanos e os direitos fundamentais: as possíveis convergências entre a teoria crítica de Joaquín Herrera Flores e a teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli. **Revista Justiça do Direito**, v.1, n.1, p.7-32, jan./jun. 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 4.ed. Coimbra: Almedina, [s.d.].

CARBALLIDO, Manuel Eugenio Gândara. Repensando los Derechos Humanos desde las Luchas. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v.15, n.15, p.41-52, jan./jun. 2014.

CARVALHO, Valter Alves. **O direito à boa administração pública como instrumento de hermenêutica constitucional**. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=234a1273487bf7b2>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. In: PIOVESAN, Flavia; GARCIA, Maria (Org.). **Doutrinas essenciais: direitos humanos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. v.3.

_____. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

COELHO, Inocência Martires. Direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocência Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, maio/jun. 2007. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2014.

CURITIBA. Procuradoria Geral do Município. **Lei Orgânica do Município de Curitiba**. Curitiba: PMG, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, tercerização e outras formas. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007.

FACHIN, Melina. **Direitos humanos e fundamentais**: do discurso teórico à prática efetiva: um olhar por meio da literatura. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Direitos humanos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 1999.

FLORES, Joaquín Herrera. Hacia una vision compleja de los derechos humanos. In: _____ (Coord). **El vuelo del anteo**: derechos humanos y crítica de la razón liberal. Bilbao: Desclée, 2000. p.19-78.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

_____. **Interesse público e subsidiariedade**: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal. Belo Horizonte: Forum, 2009.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.13, n.13, p.340-399, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/issue/view/13/showToc>>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**: por uma implementação espontânea, integral e igualitária. 641f. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

_____. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel; SANTANO Ana Claudia (Coord.). **Estado, direito e políticas públicas**: homenagem ao professor Felipe Bacellar Filho: Anais do Seminário de Integração do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Ithala, 2014.

JUSTEN, Marçal. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

KANAYAMA, Rodrigo. **Direito, política e consenso**: a escolha eficiente de políticas públicas Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/28946/R%20-%20T%20-%20RODRIGO%20LUIS%20KANAYAMA.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

LEMOS, Eduardo Xavier. Revisitando Herrera Flores: compreensões acerca da teoria crítica de direitos humanos. **Revista Crítica do Direito**, v.58, n.3, p.1-24, 2014.

LUEDY, Almerinda; MENDES, Vera Lucia; RIBEIRO JUNIOR, Hugo. Gestão pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. **Organizações & Sociedade** [online], v.19, n.63, p.641-659, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/cgi-bin/wxis.exe/iah/>>. Acesso em: 15 dez 2014.

LUNA, Ana Claudia. **Direitos sociais**: controle jurídico de políticas públicas. Dissertação (Mestrado) – USP, São Paulo, 2012.

LUÑO, Antonio E. Perez. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. Madrid: Tecnos, 2010.

MACHADO, André Luiz. Joaquin Herrera Flores e os direitos humanos a partir da Escola de Budapeste. **Revista Lugar Comum – Estudos de Mídia, Cultura e Democracia Universidade Federal do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.33-34, p.37-50, jan./ago. 2011.

MALISKA, Marcos Augusto. **Cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional**: desafios ao estado constitucional cooperativo. Disponível em: <www.publicadireito.com.br/conpedi/.../bh/marcos_augusto_maliska.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2016.

MARINI, Caio. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE**, Salvador, n.1, mar./abril/maio 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 20 set. 2014.

_____. Gestão pública para resultados: tendências, desafios e práticas inovadoras. **Revista Gestão Pública em Curitiba**, Curitiba, v.2, maio 2011. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.org.br>>. Acesso em: 15 dez 2014.

MARTINEZ, Augusto Durán. Princípio de eficácia y Estado Subsidiario. In: _____. **Estudios de Derecho Público**. Montevideo: Ed. Por el autor, 2008. t.II.

_____. Motivación del Acto Administrativo y Buena Administración. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.13, n.13, p.18-32, jan./jun. 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix, 2010.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

_____. **Direito adminitrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEDEIROS, Clayton Gomes de. **Da boa administração pública - princípio e direito fundamental**: breves elementos para sua concretização. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Centro Universitário Autônomo do Brasil, Curitiba, 2015.

MEILÁN GIL, José Luis. Una construcción jurídica de la Buena administración. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.13, n.54, p.13-44, out./dez. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991

MIRAGEM, Bruno. **A nova administração pública e o direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo Figueredo. Coordenação gerencial na administração. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v.214, p.35-53, out./dez. 1998.

_____. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORENILLA, José María Souvirón. Sentido y Alcance del derecho a una Buena Administración Pública. In: RODRÍGUEZ, Carmem Maria Avila; RODRÍGUEZ, Francisco Gutiérrez (Coord.). **El Derecho a una Buena Administración y la Ética Pública**. Valencia: Tirant le Blanc, 2011.

NIKKEN, Pedro. Sobre el concepto de derechos humanos. In: **Estudios Básicos de Derechos Humanos I, IDH**. San José de Costa Rica: Edit. Jurídica Venezolana, 1994.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito**.: do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: Almedina, 2006.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Contrato de gestão e modernização da administração pública brasileira. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.8, dez. 2006/jan./fev. 2007.

_____. Governança pública e parcerias do Estado: a relevância dos acordos administrativos para a nova gestão. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n.23, set./out./nov. 2010.

_____. **Administração pública democrática e efetivação de direitos fundamentais**. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1796>. Acesso em: 17 nov. 2015.

OLIVEIRA, Tatiana . **Gestão pública de excelência**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2012.

PACHECO, Regina Sílvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, 2004. **Anais...** Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

PIOVESAN, Flávia. Prefácio. In: FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de: Carlos R. Garcia; Antonio H. Suxberger; Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p.15.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Secretaria Municipal de Planejamento. **Manual de gestão**. Curitiba: PMC, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/coleção/plandi.htm>. Acesso em: 20 set. 2014.

RIBEIRO, Angela Kotzias. A prática da contratualização de resultados como ferramenta para a consolidação da gestão para resultados na Prefeitura Municipal de Curitiba: estudo de caso. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/495>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

_____. **O uso do instrumento contrato de gestão no contexto da inovação em administração pública municipal**: Prefeitura de Curitiba. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/495/1/C4_TP_A%20PRÁTICA%20DA%20CONTRATUALIZAÇÃO%20DE%20RESULTADOS%20CÓMO.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas. In: **Anuario de Derecho Administrativo**. Montevideo: Fcu, 2007. T.15. p.113-121.

_____. **Direito fundamental à boa administração pública**. Tradução de Daniel Wunder Hachem. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. **El ciudadano y el poder publico**: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Madrid: Editorial Reus, 2012.

ROSANVALLON, Pierre. **La Crisis del estado Providencia**. Madrid: Civitas, 1995.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**, v.48, n.3, p.113-152, set./dez. 1997.

RUOCCO, Graciela. La "Buena administración" y el "interés general". **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, v.12, n 49, p.27-45, jul./set. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

_____. Direito fundamental ao transporte traz novos desafios a velhos problemas. **Consultor Jurídico**, 25 set. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-set-25/direitos-fundamentais-direito-fundamental-transporte-traz-novos-desafios-velhos-problemas>>. Acesso em: 07 jan. 2016.

_____. **A administração pública e os direitos fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4.^a Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [on line]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgangarlet.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

_____. **Os direitos sociais como direitos fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ing_o_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2014.

SARMENTO, Daniel. Reserva do possível e mínimo existencial. In: MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Saraiva, 2009.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Administração pública: apontamentos sobre os modelos de Gestão e tendências atuais. In: GUIMARÃES, E. (Coord.). **Cenários do direito administrativo**: estudos em homenagem ao prof. Romeu Felipe Bacellar Filho. Belo Horizonte: Forum, 2004.

_____. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o direito de greve de servidores públicos. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). **Direito administrativo e interesse público**: estudos em homenagem ao Professor Celso Antonio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Forum, 2010.

SCHIER, Paulo Ricardo. Direitos fundamentais, cláusulas pétreas e democracia: campo de tensão. In: MALISKA, Marcos; COMPLAK, Krystian. **Entre Brasil e Polônia**: um debate sobre direito e democracia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. p.75-85.

SILVA, Virgílio Afonso da. O conteúdo essencial dos direitos fundamentais e a eficácia das normas fundamentais. **Revista de Direito do Estado**, v.4, p 23-51, 2006.

SILVEIRA, Raquel Dias da. **Profissionalização da função pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TACITO, Caio. Transformações do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n.214, p.27-34, out./dez. 1998.

TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Ativismo judicial: nos limites entre racionalidade jurídica e decisão política. **Revista Direito GV**, São Paulo, v.8, n.1, p.37-57, 2012.

VALLE, Vanice Regina Lirio do. Direito fundamental à boa administração, políticas públicas eficientes e a prevenção do desgoverno. **Biblioteca Digital Interesse Público - IP**, Belo Horizonte, v.10, n.48, mar. 2008.

_____. **Direito fundamental à boa administração pública e governança: democratizando a função administrativa**. Tese (Pós-doutorado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

VERONESE, Alexandre. Art. 6.º. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (Coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

VILHENA, Renata. Transformações e inovações na gestão pública. **Revista Gestão Pública em Curitiba**, Curitiba, v.2, maio 2011. Disponível em: <<http://www.imap.curitiba.org.br>>. Acesso em: 15 dez.2014.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. O choque de getão e o estado para resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais. In: MARINO, Caio; FALCÃO, Humberto. **Governança em ação**. Brasília: Publix, 2009.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

WOSNIAK, Francine Lia; REZENDE, Denis Alcides. Gestão de Estratégias: uma proposta de modelo para os governos locais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, p.795-816, maio/jun. 2012.

XAVIER, Rosa Maria. Organizações sociais: a experiência do município de Curitiba. **Revista da Procuradoria – Geral do Município de Curitiba**, v.1, n.1, p.17-55, 2003.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El Derecho dúctil**. Madrid: Trotta, 2007.